

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES BENITO NACIF HERNÁNDEZ Y ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE JGE/QCG/716/2006, DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INSTAURADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA OTRORA COALICIÓN “POR EL BIEN DE TODOS”, EN CONTRA DE LA OTRORA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO”, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Con fundamento en el artículo 24, párrafo 4 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentamos este voto particular en contra del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, identificado bajo el expediente JGE/QCG/716/2006, respecto del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la otrora Coalición “Alianza por México”, por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las razones que a continuación se exponen:

En el proyecto de resolución sometido a consideración del Consejo General se concluye que la transmisión del promocional impugnado, específicamente en lo tocante a la afirmación de que el C. Arturo Núñez Jiménez es una persona represora, resulta desproporcionada e innecesaria; se sostiene que del análisis de las imágenes y vocablos utilizados en ese promocional, no se advierten elementos veraces que permitan soportar la conclusión de que el C. Arturo Núñez actuó de forma represora durante su gestión como Subsecretario de Gobernación. Finalmente, se argumenta que el uso de la alocución “represor” en nada contribuye a la discusión de ideas, ni tampoco para contrastar las propuestas de los partidos políticos.

Este voto particular se presenta por que estamos en desacuerdo con las conclusiones del proyecto de resolución que se sometió a nuestra deliberación y votación. Consideramos que, contrariamente a lo que se propuso, la transmisión del promocional impugnado no transgrede de modo alguno el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y, por el contrario, su sanción por el Consejo General del Instituto Federal Electoral limita injustificadamente la libertad de expresión y el correlativo derecho de la sociedad a estar informada.

Este voto, en esencia, tiene como fin sostener que la libertad de expresión es un caso especial de libertad en un régimen democrático, que abarca el derecho de los ciudadanos a escuchar un debate político, democrático, plural, pleno y abierto sobre los asuntos de interés público.

Con fundamento en un análisis jurídico y fáctico, concluimos que ni la transmisión, ni el contenido del promocional en cuestión, contravienen las disposiciones legales aplicables, en virtud de que se encuentran amparados por la libertad de expresión consagrada tanto a nivel constitucional como en tratados internacionales de los que México es parte.

En ese orden de ideas, resulta primero pertinente destacar que los alcances de la libertad de expresión en general se encuentran establecidos en el marco jurídico siguiente:

En la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, los términos están dados por los artículos 6º, 7º y 41:

"Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

Artículo 41.

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

(...) 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. "

La protección constitucional al derecho a la libertad de expresión en México también está sustentada en diversos tratados en materia de derechos humanos signados por el Estado Mexicano, los cuales son de cumplimiento obligatorio dentro del territorio mexicano, en virtud de que conforme al artículo 133 constitucional tienen el carácter de Ley Suprema.

Así, resulta conveniente advertir que el **Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente:**

*Artículo 19 Observación general sobre su aplicación*

1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*

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

3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*

*a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

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

Asimismo, el artículo 13 de la **Convención Americana de Derechos Humanos**, en su parte conducente establece:

**Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión**

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

Cabe señalar que este artículo ha sido interpretado por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** en su **opinión consultiva 5/85**, en la cual establece que tratándose de casos de libertad de expresión, el derecho a la información también debe estar simultánea y plenamente garantizados por el Estado, como se muestra a continuación:

*30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.*

*31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dedican profesionalmente a ella.*

*32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.*

*33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.*

De estos preceptos e interpretaciones se concluye que **la libertad de expresión es un derecho fundamental que comprende la libre manifestación de ideas de cualquier índole como el derecho de conocer las opiniones, pensamientos, expresiones e información que los demás difundan.**

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

**"Artículo 38**

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

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 6° de la Constitución."**

Con fundamento en el artículo anteriormente citado se tiene, primero, que la ley electoral mexicana traza el límite al ejercicio de la libre expresión de las ideas, en el caso específico de la propaganda política o electoral, en las expresiones que denigren a los partidos políticos o que calumnien a las personas. No obstante, dicho límite no opera en el vacío, sino que debe ser entendido como parte de todo el entramado jurídico aplicable en materia de libertad de expresión. En otros términos, el límite al ejercicio de la libertad de expresión al que hace referencia el artículo 38, numeral 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivado de lo dispuesto en el Apartado C de la base III del artículo 41 Constitucional, debe ser interpretado de manera funcional y sistemática de acuerdo con, no únicamente la libertad de expresión consagrada en el artículo 6° Constitucional —como lo dispone el propio artículo 38 del Código Electoral— sino, además, de conformidad con lo estipulado por los distintos ordenamientos jurídicos de carácter internacional a los que se hizo referencia y las respectivas interpretaciones que, al respecto, hayan hecho los órganos internacionales facultados para ello.

Así las cosas, se puede concluir que **la libre expresión en materia política y electoral, así como sus límites, se entrelazan de manera inseparable con el derecho social a**

la información, de tal suerte que, la indebida limitación del primero lleva, necesariamente, a la afectación del segundo.

Hecho el análisis legal precedente, continuemos con el estudio del caso en concreto.

En el promocional motivo de la queja se muestran imágenes difundidas presuntamente por el Partido Revolucionario Institucional (entonces integrante de la Coalición "Alianza por México"), en las cuales se aprecia al C. Andrés Manuel López Obrador expresando un discurso, en el cual refiere que impedirá la apertura de nuevos pozos petroleros. Posteriormente, aparece el entonces candidato Arturo Núñez Jiménez, expresando un discurso, acompañado de diversas imágenes en donde se aprecia a un cuerpo policial, inhibiendo, a través de la fuerza pública, diversos actos realizados por un grupo de personas. Finalmente, se escucha una voz en off, afirmando que el C. Arturo Núñez Jiménez es un represor, al haber reprimido las acciones del Partido de la Revolución Democrática en el estado de Tabasco, y que actualmente está utilizando a ese mismo instituto político para alcanzar un escaño senatorial, concluyendo el mensaje con la efigie del excandidato y las leyendas a cuadro "*Arturo Núñez. Subsecretario de Gobernación*", "*Arturo Núñez. Candidato a Senador del PRD*", "*¿Y tú votarías por él?*" y "*Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional*".

En la resolución se estimó que el contenido del promocional descrito contraviene lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que con su transmisión durante el proceso electoral federal 2005-2006 se puso en duda la opción de votar por el candidato al Senado de la República postulado por la Coalición "Por el Bien de Todos", y que las alusiones contenidas en el promocional se encontraron dirigidas a denostar al candidato, mostrándolo como una persona represora, expresión que incluso se considera que constituye una calumnia toda vez que no se encuentra sustentada de ninguna forma y tenía como única finalidad causar un daño y/o menoscabo en la credibilidad o calidad moral del ciudadano en cuestión.

Establecido lo anterior, habremos de señalar que consideramos que la resolución no nos genera convicción sobre la forma en que el promocional va mas allá de la crítica severa hacia un candidato de un partido político, afectando la imagen o menoscabando el derecho al honor de quien fuera Subsecretario de Gobernación y ahora Senador de la República, el C. Arturo Núñez.

Lo anterior en razón de que, en el proyecto de resolución **no se contrastan debidamente los calificativos impugnados con el contexto fáctico dentro del cual se realizó la transmisión del mismo, ni se analizan íntegramente si las expresiones sobrepasan el alcance de la libre expresión, rebasando el umbral permitido y afectando el orden público, derechos de terceros, ataques a la moral pública o provocando algún delito; sino que se limita a sostener dogmáticamente que con el uso de las expresiones en cuestión se calumnia al candidato.**

La frase "represor" **puede dar lugar a las más diversas intelecciones**, sin aceptar que los sujetos que reciben el mensaje podrían desprender otra idea o simplemente cuestionar la que propone la resolución y motivarse a buscar mayor información o

contrastarla con otras opiniones sobre el otrora candidato, a fin de formarse una opinión. No hay que olvidar que la esencia de la democracia también consiste en la protección a la diversidad de interpretaciones por parte de la ciudadanía, mismas que emanan y se fortalecen en el libre ejercicio de las libertades públicas.

En el caso, el promocional presenta primero la frase siguiente:

*"Vamos a impedir la apertura de nuevos pozos petroleros."* [Voz del C. Andrés Manuel López Obrador, quien aparentemente está formulando un discurso en un templete]

En relación con dicha afirmación, atribuida a quien fuera candidato a la Presidencia por la Coalición por el Bien de Todos, se contrasta otra declaración presuntamente realizada por el entonces candidato al Senado, C. Arturo Núñez Jiménez, con el objeto de presentar su rechazo a la frase previamente atribuida al entonces candidato presidencial, C. Andrés Manuel López Obrador. Inclusive, en el promocional se refuerza la confrontación de opiniones mostrando la imagen del ex candidato al Senado de la República por el estado de Tabasco. La parte relativa del promocional a la que nos referimos es la siguiente:

*"Señor Andrés Manuel López Obrador. Quien promueve, convoca, incita y utiliza el bloqueo de instalaciones petroleras constituye no sólo una actitud de desafío al orden jurídico, sino también de franca provocación, de generación de violencia y tensión política."* [A cuadro, aparece el C. Arturo Núñez Jiménez, leyendo un discurso en lo que en apariencia es un auditorio, apreciándose en pantalla la leyenda "Arturo Núñez. Candidato a Senador del PRD"]

Hasta ahora vemos que los elementos difundidos, analizados objetivamente lo único que hacen es confrontar las opiniones atribuidas a los entonces candidatos a distintos cargos de representación pública. Este ejercicio comparativo es propio de una contienda electoral en los diferentes niveles de competencia partidista.

Además de lo anterior, también es válido que los partidos políticos hagan señalamientos concretos sobre problemas que tienen el interés de resaltar ante el electorado, lo cual en ocasiones se presenta a través de **expresiones críticas que tratan de resaltar los errores u omisiones en los que las otras opciones políticas han incurrido al ejercer el gobierno para someterlos al escrutinio público, con la finalidad de que sea la sociedad la que le dé un valor o no a la opinión externada por el autor de la propaganda negativa**<sup>1</sup>. En este sentido, en el promocional que se analiza se difunde una imagen en la que elementos de seguridad pública inhiben una manifestación y en la secuencia escuchamos lo siguiente:

Voz en off: *"Como Subsecretario de Gobernación, fue represor del PRD en Tabasco, y ahora está usando al PRD para ser Senador. ¿Y tú votarías por él?"* [En pantalla, se ven nuevamente las imágenes del cuerpo de seguridad pública ya señalado, y del C. Arturo Núñez Jiménez dentro del auditorio referido, mientras en pantalla surgen en forma sucesiva

<sup>1</sup> Véase ejecutoria SUP-RAP-108/2008.

las leyendas: "Arturo Núñez. Subsecretario de Gobernación", "Arturo Núñez. Candidato a Senador del PRD" y al culminar el promocional, las frases: "¿Y tú votarías por él? Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional]" (Énfasis añadido)

Con dichas imágenes evidentemente se da fuerza a la opinión crítica que acusa que el entonces candidato C. Arturo Núñez "**como Subsecretario de Gobernación, fue represor del PRD en Tabasco**", mas es pertinente tomar en consideración que su persona no aparece en las imágenes como sujeto participe en la inhibición de la manifestación, sino que, como es evidente, se muestra una representación de un cuerpo policiaco con objeto de dar énfasis a la crítica, para luego pasar al cuestionamiento sobre si el electorado le daría su voto a un candidato que, en opinión de un partido contra el que contiende, fue represor porque cuando ejerció el encargo de Subsecretario de Gobernación presuntamente declaró lo siguiente: "*Señor Andrés Manuel López Obrador. Quien promueve, convoca, incita y utiliza el bloqueo de instalaciones petroleras constituye no sólo una actitud de desafío al orden jurídico, sino también de franca provocación, de generación de violencia y tensión política*".

Es claro que son a esas opiniones que se refiere la crítica de represor y no a los actos de uso de la fuerza policiaca representados en las imágenes. Es igualmente evidente que en la declaración imputada al C. Arturo Núñez no se contienen frases que puedan ser calificadas como violencia verbal, ni se hace referencia a algún abuso físico o verbal, mucho menos se le atribuye la comisión de algún delito en la posición de autoridad.

Con lo expuesto hasta ahora, podemos afirmar que el promocional no cuenta con elementos objetivos que permitan sostener que con el contenido lingüístico y gráfico del mismo se podría derivar que cuando el C. Arturo Núñez Jiménez fungió como Subsecretario de Gobernación cometió el delito de abuso de autoridad, en el sentido, de que ejerció violencia física y/o verbal en contra de alguna persona, de conformidad con lo previsto en el artículo 215, fracción II del Código Penal Federal.

No obstante lo anterior, el proyecto sostiene que si se calumnió al ahora Senador al atribuírsele la comisión del delito de abuso de autoridad. Entre los argumentos que apoyan tal conclusión, se advierte la conjetura de que el objetivo primordial del mensaje era denigrar e incluso calumniar al entonces candidato en cuestión, dado que, en torno al mismo **se presentan aspectos que se estiman cuestionables o reprochables por el ciudadano promedio, máxime que en el promocional no se advierten otras expresiones que pudieran orientarlo como una crítica a ciertas medidas de gobierno**, ni a la plataforma electoral que sostuvo la otrora Coalición "Por el Bien de Todos" en el pasado proceso electoral federal 2005-2006.<sup>2</sup>

Asimismo, se considera que la afirmación de que el C. Arturo Núñez Jiménez es una persona represora es desproporcionada e innecesaria, pues del análisis de las imágenes y vocablos utilizados en el anuncio no se advierten elementos veraces que permitan colegir que efectivamente reprimió a la sociedad, aunado a que la expresión en nada

---

<sup>2</sup> Véase p. 76 del proyecto de resolución.

contribuye a la discusión de ideas, o bien, para contrastar las propuestas de la coalición denunciada con las de la Coalición que postuló al candidato a Senador.

Para sustentar lo anterior, el proyecto recurre al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española que señala que el vocablo *represor* se refiere a aquel sujeto que reprime, es decir, un individuo que contiene o castiga, a través de la fuerza, las expresiones de la sociedad.

Con lo anterior, en la resolución se concluye que, a través del promocional impugnado, se transmitió a la sociedad el mensaje de que el C. Arturo Núñez Jiménez, ex candidato al Senado, fue un represor en un cargo público ejercido previamente a la campaña de la que fue parte, lo cual, afirma la resolución, se encuentra fuera de los límites permitidos por la normatividad comicial federal, y los precedentes jurisdiccionales que la máxima autoridad judicial en la materia electoral ha dictado sobre el tema.

Sin embargo, apoyados en el análisis del promocional que ofrecimos previamente, a través de los razonamientos siguientes demostraremos que dicha argumentación es errónea.

I. En primer lugar, como se ha indicado anteriormente, la protección constitucional de la libertad de expresión, entendido como la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo, en términos de lo previsto en los artículos 1º, 3º, 6º, y 7º, en concordancia con los artículos 40 y 41 de la Constitución, así como en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que han sido suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Tal y como lo ha sostenido el Tribunal Federal Electoral<sup>3</sup>, los **partidos políticos son actores que actúan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos del país, cuya actuación, ordinaria y permanente, está estrechamente vinculada con el discurso político y, por ende, con el constante ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas.** Por lo tanto, son titulares del derecho a la libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones. El ejercicio de este derecho debe ser acorde con su naturaleza; esto es, esa libertad se debe ejercer en el contexto de las tareas institucionales que llevan a cabo, entre ellas la difusión de propaganda electoral, con apego a las directrices fundamentalmente contenidas en el artículo 41 de la Constitución.

En este sentido, dentro del correcto ejercicio del derecho a la libre manifestación de ideas de que gozan los partidos políticos, también es válida la crítica que contribuya a la formación de una opinión pública libre, plural y tolerante, misma que constituye una condición necesaria en cualquier sistema democrático.

Los partidos políticos, al someter a la opinión pública sus candidatos, programas, plataformas y postulados para contender en una elección, buscan conducir la voluntad del electorado al convencimiento de que cada instituto político o coalición constituye la

---

<sup>3</sup> Ejecutoria SUP-RAP 108/2008



mejor opción para ejercer el gobierno, en el ámbito de que se trate, motivo por el cual merecen en su opinión, el favor del voto de los ciudadanos.

Para lograr su finalidad, los partidos políticos pueden presentar propuestas, iniciativas y señalamientos concretos sobre problemas que requieren atención, ya en su plataforma electoral o en su propaganda; no obstante, otro mecanismo para hacer notar su importancia, **es señalar los errores u omisiones en los que las otras opciones políticas han incurrido al ejercer el gobierno o desde su papel como oposición, para someterlos al escrutinio público, con la finalidad de que sea la sociedad la que determine si la opinión externada por el autor de la propaganda cuestionada se ajusta a la realidad política.**

En efecto, por regla general la propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos o coaliciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 182, párrafos 3 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, **lo anterior no implica que necesariamente toda la publicidad emitida por los institutos políticos o coaliciones durante las campañas electorales deba ser propositiva.**

Esto es así, en virtud de que **la finalidad de la propaganda electoral no está dirigida exclusivamente a exponer y promocionar ante la ciudadanía, a los candidatos, programas y acciones fijados por los partidos políticos o coaliciones, sino que también constituye un elemento para contrastar ideas y plataformas, resaltar las fortalezas propias y las debilidades de los demás participantes en el proceso electoral, además de buscar reducir el número de sufragios a favor de los demás abanderados y partidos contendientes en la justa electoral.**

Por lo tanto, en el caso concreto se debe privilegiar el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información pública, en provecho de la formación de un electorado informado, capaz de contrastar las ideas divergentes; en oposición a la posible afectación que, en todo caso, pudiera sufrir el candidato de la otrora Coalición "Por el Bien de Todos" en su reputación e imagen pública.

No obstante lo anterior, aún y cuando las premisas anteriores fueron recogidas en el propio proyecto de resolución, se concluye completamente lo contrario y se considera que, a través de la crítica realizada al candidato en cuestión, se incurre en una ilegalidad. Ello es posible porque no se hace una ponderación objetiva y adecuada entre los bienes jurídicos en tensión, con el peso que cada uno tiene en el caso concreto.

II. En segundo lugar, con base en lo resuelto recientemente por el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su resolución identificada como SUP-RAP-118/2008 y acumulados, se sostiene que no es viable calificar una transgresión a la libertad de expresión en el espacio político, a través de un promocional, recurriendo sólo a las definiciones gramaticales contenidas en los diccionarios de la lengua española, ya que en este espacio los términos utilizados por los diversos actores deben entenderse en su acepción de fuerza.

En el discurso o debate político, el principal fin es convencer a los demás de algo y, para ello, se requieren palabras contundentes y vigorosas, susceptibles de lograr ese fin en un plazo muy breve. Es por ello que en el ámbito de la política, es inevitable la existencia de exageraciones e incluso errores en las aseveraciones de los contendientes, pero a pesar de esos excesos, se debe privilegiar el ejercicio de las libertades de expresión en tanto que enriquezcan la opinión pública y el debate público.

En congruencia con el significado del derecho a la información y la pluralidad de interpretaciones que debe proteger cualquier régimen que se ostente democrático, debe sostenerse que son los ciudadanos quienes valoran si las expresiones críticas por parte de la Coalición "Alianza por México" acerca del candidato de la Coalición "Por el Bien de Todos" y la forma en que actuó durante sus gestiones, influyen o no en su decisión electoral o preferencias partidistas.

III. En tercer lugar, es importante recordar lo sentado en la ejecutoria SUP-RAP-108/2008, respecto a que **no es posible determinar un orden jerárquico a priori entre el derecho de libre expresión y el derecho a la reputación y la imagen pública**. No obstante, se debe precisar que el ámbito de aplicación de cada derecho es diferente, dado que la libertad de expresión en el Estado Democrático de Derecho tiene una proyección tanto individual como social, en tanto que el derecho a la reputación y a la imagen pública es un derecho individual.

Si bien es cierto que se puede afectar la imagen del candidato en comento, en la medida de que esos juicios de valor se aproximen o no a la realidad, también lo es que con base en lo resuelto por el Tribunal Electoral, **tratándose de juicios de valor o de apreciación, no es exigible la existencia y observación de un canon de veracidad**<sup>4</sup>.

Con base en lo anteriormente señalado, si por esta vía se sanciona a un partido político cuya finalidad al exponer su punto de vista crítico es incentivar la discusión ciudadana de los asuntos de relevancia e interés público, entonces no únicamente estaríamos amparando la limitación en el ejercicio de la libertad de expresión de un partido político, sino también conculcando el derecho a la información de los ciudadanos.

En efecto, una debida valoración de los bienes jurídicos tutelados no solamente incluye el derecho a la imagen del partido. También es primordial dimensionarlo en su relación con la libertad de expresión en su más amplio sentido, que comprende el derecho de la ciudadanía a conocer las opiniones de las distintas fuerzas políticas nacionales en asuntos de interés público, como son los hechos a los que alude el promocional en cuestión: la gestión del candidato durante su cargo como Subsecretario de Gobernación.

Así, de una lectura sistemática de los artículos 6º y 7º de la Constitución Política, del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su interpretación por la Corte Interamericana de Derecho Humanos, aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal, el derecho fundamental a la libertad de expresión debe entenderse como derecho a la expresión de ideas, juicios y opiniones; y, en su

---

<sup>4</sup> Véase ejecutoria SUP-RAP-009/2004, SUP-RAP-108/200, SUP-RAP-118/2008 y acumulados.

dimensión social, como derecho a la libertad de información, de buscar, recibir o difundir ideas e informaciones de toda índole; elementos indispensables para la formación de la opinión pública tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*(...) la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes pueden influir en la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre<sup>5</sup>.*

Si el garante tanto del derecho a la información como de la libertad de expresión y sus límites es el Estado, el Instituto Federal Electoral está obligado a considerar ambos derechos en juego al resolver sobre una denuncia sobre expresiones presuntamente violatorias de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup>.

Por tanto, el Instituto Federal Electoral en este caso también está obligado a garantizar el intercambio de ideas e informaciones, a promover el debate público en beneficio de la ciudadanía, es decir, en palabras de la Suprema Corte, a proteger *"tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden"*. Como hemos visto, ambas dimensiones de la libertad de expresión son fundamentales y deben gozar de la misma protección legal, por lo que deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en los términos previstos en la Constitución Federal y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo a los límites previstos en la Constitución, en virtud de que así lo ha reconocido el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>7</sup>.

No obstante, el ejercicio de la libertad de expresión no es irrestricto. Como ya se ha venido advirtiendo, tiene límites que, dicho sea de paso, tampoco son prohibiciones absolutas y tienen que discernirse dentro de los aspectos relevantes del caso concreto, por lo que es obligación de la autoridad electoral hacer una valoración objetiva —en los términos del contexto fáctico al que hace referencia el propio Tribunal Electoral— que corresponda a una interpretación sistemática y funcional del marco jurídico aplicable.

Como se ha dicho, por lo general los límites a la libertad de expresión no son absolutos, es decir, no se suprime totalmente el goce de este derecho humano en aras de los derechos de terceros o de otros bienes jurídicamente protegidos como el orden público o

<sup>5</sup> Opinión consultiva OC-05/85 del 13 de noviembre de 1985, párrafo 69.

<sup>6</sup> Cfr. SUP-RAP-108/2008, Parámetros de análisis de la propaganda electoral: a)Ataque a la moral pública; b)Afectación a derechos de tercero; c)Comisión de un delito; d)Perturbación del orden público; e)Falta de respeto a la vida privada; f) Ataque a la reputación de una persona, y g) Propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas.

<sup>7</sup> Tesis: P./J. 24/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, mayo de 2007, página 1522, cuyo rubro establece: Libertad de expresión. Los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen derechos fundamentales del Estado de Derecho.

la seguridad nacional. Así, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se prevén excepciones y se autorizan limitaciones absolutas a la libre manifestación de ideas en ciertos casos. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que *"estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional"*.

En el mismo sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 20, se prevé la prohibición absoluta de la propaganda en favor de la guerra, así como de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Las anteriores restricciones recaen sobre el contenido del mensaje únicamente, es decir, la prohibición radica en la idea que se quiere transmitir. En suma, los límites absolutos a la libertad de expresión son la prohibición de la propaganda de guerra, la prohibición de la apología al odio nacional, racial o religioso, y la prohibición de la discriminación basada en el sexo. Asimismo, las suspensiones al goce de derechos fundamentales en casos de guerra, invasión, perturbación grave de la paz pública o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, también constituyen límites absolutos al disfrute de derechos fundamentales como la libertad de expresión. Cualquier limitación al ejercicio de derechos fundamentales distinta a las anotadas no puede tener carácter absoluto.

Por otro lado, es necesario destacar que la libertad de expresión es uno de los principios fundamentales que provienen del Constituyente de 1917, por lo que la reciente reforma al artículo 41 constitucional implica la integración de la misma al régimen de derechos fundamentales protegidos históricamente en nuestro país, así la protección de la libertad de expresión, que implica el derecho a la información, es una obligación originaria del Estado, la cual debe garantizarse incluso en los casos de restricción de los artículos 41 constitucional y 38 del Código Electoral aplicables a las expresiones de los partidos políticos.

Así, el ámbito jurídico de protección de la imagen del candidato, no puede entenderse como negación absoluta de la crítica pública, propia del pluralismo político en una sociedad democrática, y la cual es indispensable para la formación de la opinión pública libre, sobre todo cuando se trata de asuntos de relevancia e interés público, como la elección de los representantes populares. La razón de permitir la crítica pública en el fondo permite que a pesar de que conlleva algún grado de descrédito, es dable buscar que ante ello prevalezca el debate político abierto y la tolerancia a las diferencias sobre entidades de interés público y sus candidatos, propias del pluralismo. Esto es consistente con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

*Ciertamente, la exteriorización de toda crítica negativa conlleva un cierto grado de descrédito o mancha social en la persona objeto de la misma, repercutiendo por ende en su estima o imagen ante los demás. Teniendo esto en cuenta, cualquier crítica de este tipo podría potencialmente traducirse en una conculcación del*

*deber impuesto por el multireferido artículo 38, párrafo 1, inciso p), posición que evidentemente no puede acogerse porque se corre el riesgo de inhibir en demasía el debate político, necesario para la formación de una opinión pública libre y connatural del pluralismo de los modernos regímenes democráticos<sup>8</sup>.*

Al respecto y reiterando que en el caso las partes son entidades de interés público, merece la pena recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las expresiones críticas concernientes a funcionarios o instituciones públicas, que ejercen funciones o actividades de relevancia pública, gozan de una mayor protección en función del carácter de interés público implícitos a sus actividades y en razón del necesario debate abierto y amplio en un sistema democrático<sup>9</sup>. Por lo anterior, es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que la crítica intensa es un elemento admisible y necesario en la competencia política y electoral, en el pluralismo político y en la construcción de una opinión pública libre y del sistema democrático, de ahí que salvo que impliquen violación a las limitaciones establecidas en la Constitución y las ley electoral, tales críticas quedan amparadas bajo el espectro de protección de la libertad de expresión, **incluso aquellas que resulten particularmente negativas, duras e intensas, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto del o de los destinatarios, incluidos los partidos políticos, por considerarlas falsas o desapegadas de su particular visión de la realidad** (véase la sentencia SUPRAP-009/2004). Al respecto, habría que tener en cuenta que las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley electoral se deben interpretar sistemáticamente, como se explicó con anterioridad, a la luz del artículo 6° Constitucional.

Así, dichos tribunales han recogido la amplitud de los límites de la crítica referida a personas e instituciones públicas, incluyendo los partidos, que se dedican a las actividades políticas, en razón de que el derecho de libertad de expresión sobre asuntos de interés público en un Estado constitucional democrático requiere el más amplio debate y la tolerancia a una crítica negativa fuerte.

Las anteriores premisas las encontramos en el paradigmático caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, denominado *New York Times Co. v. Sullivan*<sup>10</sup>, del cual amerita destacar que reconoce el lugar privilegiado de la libertad de expresión, como un fin en sí mismo y un pilar de la democracia, estableciendo que *"los alegatos de quienes prefieren limitar la libertad de expresión a fin de evitar 'supuestas expresiones desproporcionadas y denigratorias' contra la actuación de los gobernantes, no son sino*

<sup>8</sup> SUP-RAP-009-2004, página 35.

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia de 31 de agosto de 2004 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay Ser. C), No. 111, 2004.

<sup>10</sup> *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 US 254 (1964).

*reflejo de una anacrónica doctrina que mantiene que los gobernados no pueden criticarlos; que en esta visión, en la que se castiga el hecho de expresar algo escandaloso contra el gobierno o las autoridades e instituciones públicas, se violenta la premisa fundamental de los regímenes democráticos según la cual 'el poder de censura lo ejerce el pueblo sobre el gobierno, y no el gobierno sobre el pueblo'.*

Sobre ese tenor, se puede afirmar que sin crítica pública se rompe una parte crucial del flujo de información política necesaria para que los ciudadanos conozcan, valoren y decidan sobre el desempeño de sus representantes o de quienes aspiren a serlo en el futuro.

Más grave aún, sancionar a quienes alzan la voz para decir lo que piensan sobre las instituciones o los actores que participan en la actividad pública, con el argumento de que esas expresiones constituyen calumnia de por sí, o que por el sólo hecho de decirlas lesionan la reputación o al descrédito público, termina por debilitar las condiciones mínimas de un régimen democrático; porque en donde no hay protección constitucional para que los ciudadanos conozcan su realidad social, económica y política sin interferencias del Estado, no hay posibilidades reales de ejercer libremente la libertad de elección y de pensamiento.

Así, limitar la libertad de expresión de la otrora Coalición "Alianza por México", o de cualquier otro partido político, especialmente con respecto a un hecho de alta relevancia como lo es el caso particular, significa ir en contra de la concepción básica de la democracia como sistema de gobierno.

Acallar a cualquiera que se atreve dar voz a la crítica pública con el temor al castigo, significa la supresión de las condiciones mínimas de la libertad de expresión y el derecho a la información. Es tal la importancia que reviste la oportunidad de que los ciudadanos tengan más insumos informativos para conocer y discutir las características de los que aspiran a su voto, o de quienes ya los representan, que las ventajas que de ello emanan, compensan con creces los inconvenientes que pudieran causarles a los actores cuya conducta podría estar en cuestión. Más aún, si el mismo criterio se aplica para todos ellos.

El beneficio público derivado de una mayor exposición de los partidos políticos y sus candidatos al escrutinio de los ciudadanos es sólo posible cuando se permite la diseminación de información proveniente de fuentes diversas y contrarias, y el libre intercambio de ideas, particularmente cuando ellas guardan relación con el mundo de lo fáctico. Con ello, se garantiza la oportunidad de sostener discusiones políticas libres y también la oportunidad de mantener responsables a los representantes ciudadanos y a las instituciones públicas.

Así, todo aquél debate político o electoral de los partidos políticos que sea crítico, abierto y sin inhibiciones, y que incluso pueda incluir ataques vehementes, incisivos y a veces mordaces contra el gobierno, funcionarios públicos o cualquier institución o persona sujeta al escrutinio público, debe ser respetado como una forma de ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el sistema democrático electoral, valores que busca garantizar la Constitución en sus artículos 6º y 41.

En realidad, como se ha dicho, en todo debate sobre asuntos de interés público, corresponde a los ciudadanos el poder de decidir cuáles son las expresiones o mensajes que quiere recibir y qué valor quiere darle a cada uno de ellos.

Sobre garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, cabe decir que, así como el derecho de elegir a los representantes ciudadanos constituye la esencia de sus derechos y de un gobierno libre y responsable, la eficiencia posterior de este derecho depende del conocimiento de los méritos, los defectos y las faltas de los candidatos contra la confianza pública. Para ello es necesario un amplio sentido de protección a la libertad de expresión.

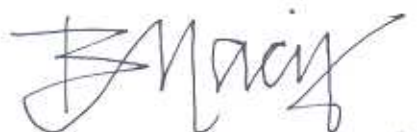
Así, el más deseable sentido de la resolución ha de ser evitar que las instituciones del Estado, así como los partidos políticos y sus candidatos, se atrincheren tras leyes exonerándose de la crítica pública, la cual ha sido, en muchos momentos y diversos lugares, la vía ideal para que las autoridades o quienes representan el poder público, evadan cómodamente sus responsabilidades ante la ciudadanía.

Recordemos que el Instituto contribuye a la vida y cultura democrática cuando posibilita el debate crítico, abierto y amplio; y también fortalece el régimen de partidos políticos cuando estos asumen una verdadera calidad de instituciones públicas responsables al estar sujetas a esa crítica pública.

Garantizarle a los partidos políticos el derecho de réplica, previsto en el artículo 6 Constitucional, basta para atemperar el daño que, en su caso, se podría generar a la imagen de los candidatos de un partido político; mas limitar injustificadamente el derecho a la libertad de expresión genera un daño social irreversible, constituido por la falta de una libre discusión sobre el desempeño de servidores públicos y los candidatos a cargos de elección popular.

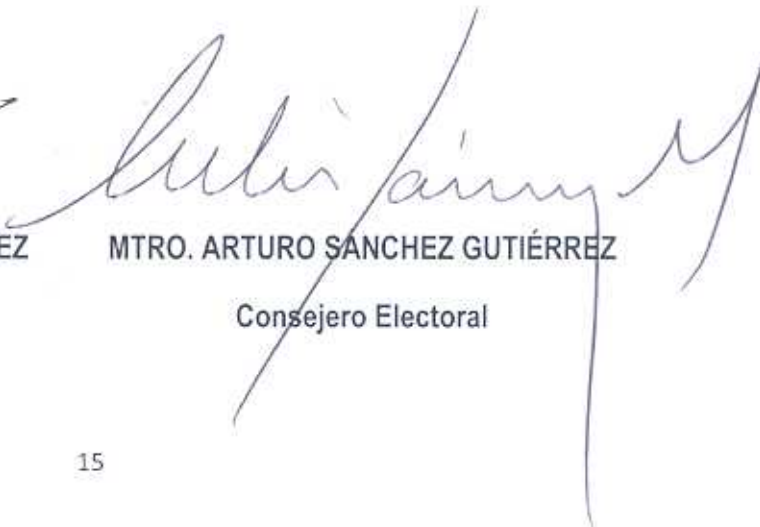
Aprobar la resolución, sin haber considerado que el promocional impugnado contiene expresiones de un partido referidas al candidato de otro partido, y que las opiniones que se expresan son una crítica sobre un asunto de interés público, privilegia la imagen de los partidos políticos y sus candidatos en detrimento de las libertad de expresión del Partido Revolucionario Institucional y el derecho a la información de toda la ciudadanía.

Por las razones presentadas a lo largo de este documento, la resolución tendría que declararse infundada por tratarse de un caso de crítica pública severa protegida por el artículo 6º constitucional.



DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Consejero Electoral



MTRO. ARTURO SANCHEZ GUTIÉRREZ

Consejero Electoral