



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES BENITO NACIF HERNÁNDEZ Y ARTURO SÁNCHEZ GUTIERREZ, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE JGE/QADR/JD03/QR/745/2006, DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INSTAURADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA CIUDADANA ARACELI DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN PROBABLES 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/QADR/JD03/QR/745/2006**, respecto del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra del Partido Acción Nacional por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las razones que a continuación se exponen.

El principio y regla general es la libertad de expresión en su más amplio sentido. La excepción son sus restricciones en el más estricto sentido. Expresado con otros términos: tanta libertad de expresión como sea posible, tantas restricciones a esa libertad como sea estrictamente necesario. En esta resolución nos corresponde precisamente resolver si debe aplicarse la restricción a la regla general de la libertad de expresión.

De los seis spots que fueron objeto de análisis, la resolución concluye que los cuatro que fueron emitidos por el "Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano, A.C." (CELIDERH) y "Compromiso Joven" no violan los artículos 38, 1, p) y 186, 2 del COFIPE "puesto que las expresiones contenidas en ellos de ninguna manera se pueden entender como denostaciones" en contra de Andrés Manuel López Obrador, además de que se "observa que su contenido tiene que ver con el particular punto de vista de las organizaciones civiles en comento, respecto de hechos que estaban aconteciendo en el momento en el que presuntamente fueron difundidos e incluso, se advierte que aluden a situaciones que implícitamente invitan a votar y a ejercer este derecho por parte de los ciudadanos, sin que medie alguna coacción o presión por parte de los actores políticos que participaron en la contienda electoral 2006". Además, se estima "que no guardan relación alguna con el PAN, es decir, de su contenido no se advierte ningún elemento que los vincule" con él, ni mucho menos "que se pueda afirmar que su difusión sea su responsabilidad".



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Sin embargo, la decisión es diferente con respecto a los dos spots restantes –**Hombre reflexiona en su casa** y **Mago aparece billete de López Obrador**– en los que se establece que la queja está **parcialmente fundada**, debido al contenido de los mismos. Este voto particular se presenta derivado del desacuerdo con las conclusiones del proyecto de resolución que se sometió a nuestra deliberación y votación, con respecto a los dos últimos promocionales. Consideramos que, contrariamente a lo que se propuso, la transmisión de los promocionales impugnados no transgrede de modo alguno el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que se trata de una crítica severa 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, arribamos a la conclusión de que ni la transmisión, ni el contenido de los promocionales 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 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. 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, son aplicables el artículo 19 del **Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos** y el artículo 13 de la **Convención Americana de Derechos Humanos**.

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 dediquen 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



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

*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 artículo 38 1 p. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que son obligaciones de los partidos políticos: **"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 secretaria 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**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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

Hecho el análisis legal precedente, resulta pertinente continuar con el estudio del caso en concreto.

Bajo la argumentación del proyecto se termina por equipar la **crítica** con la **denigración** de un candidato político: cuestionar es denigrar, la diferencia simplemente no existe, más aún cuando no hay palabras intrínsecamente denigrantes en estos promocionales. Aún a pesar de que reitera que la crítica aguda está protegida por la libertad de expresión, el análisis que realiza de los promocionales termina por falsear el principio anterior.

Se determina que los promocionales violan el artículo 38, 1, p) del COFIPE porque su único propósito era "demeritar la imagen" de Andrés Manuel López Obrador ante la ciudadanía, ya que el único objetivo del primer promocional "era establecer una vinculación directa entre Andrés Manuel López Obrador y su probable ineficaz manejo de las finanzas públicas" (Promocional "Hombre reflexiona en su casa") y el Segundo Promocional sólo presentó aspectos de Andrés Manuel López Obrador "que se estiman cuestionables y hasta reprochables por la ciudadanía" (Promocional "Mago aparece billete de López Obrador"). Esto es, dado que los promocionales sólo se dedican a cuestionar la capacidad de manejar las finanzas públicas de Andrés Manuel López Obrador, se considera que su único objeto es la ofensa o la denigración del mismo (dado que no acreditan que se trata de promocionales que emplean frases intrínsecamente vejatorias, deshonorosas u oprobiosas). Y no sólo lo ofenden o lo denigran –cuestionando su capacidad para manejar las finanzas públicas– sino que dichos promocionales "no proporcionan a la ciudadanía elementos que le permitan contrastar y valorar las opciones políticas propuestas por las partes involucradas".

Basándose en el criterio de la Sala Superior del TEPJF (sostenido dentro de la sentencia recaída a los recursos de apelación SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-036/2006), argumentan que las afirmaciones de dichos promocionales resultan "impertinentes, innecesarias y desproporcionadas para explicitar la crítica que se formula", lo que lleva a que "su propósito manifiesto o resultado objetivo no sea difundir preponderantemente" una oferta o propuesta, "sino descalificar a" Andrés Manuel López Obrador, en este caso.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En este sentido es necesario cuestionar: ¿de qué manera resulta impertinente, innecesario y desproporcionado cuestionar la capacidad de un candidato a la Presidencia de manejar recursos públicos?

Si existe una crítica que es pertinente y necesaria es aquella que se refiere a la capacidad de los funcionarios públicos de manejar los recursos públicos; aquella que se dirige a confrontar ya no sólo “opciones políticas” sino la experiencia y desempeño de quienes han tenido cargos públicos y han tenido la responsabilidad de conducir las políticas presupuestales de un gobierno. Claramente las finanzas públicas constituyen un asunto de interés público opinable por la ciudadanía y por los actores en una competencia electoral.

El TEPJF sostuvo en la sentencia SUP-RAP-009/2004 que “a través de la propaganda electoral, los partidos políticos deben promover el desarrollo de la opinión pública [...] por lo que la tarea particular de estos entes, debe dirigirse preponderantemente a la discusión y análisis de aspectos relevantes para el acontecer público.” En este sentido, vale cuestionar: ¿qué no la discusión sobre el endeudamiento público es un aspecto relevante para el acontecer público? El proyecto insiste en que los promocionales sólo demeritan la imagen del candidato, cuando otra lectura fácilmente llevaría a sostener que los mismos obligan a que se cuestione un aspecto relevante del candidato para el cargo al que aspiraba.

La frase “López Obrador va a endeudar a México,” precisamente por lo rotunda y categórica que es, invita a que se cuestione *por qué*, a que el electorado investigue sobre un supuesto que quizá no había salido a luz con antelación: el manejo del candidato, en su calidad de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, del erario público, por un lado, y su política en materia de deuda pública. En este sentido, el promocional sí contribuye a la discusión de ideas y políticas públicas, al cuestionamiento de la calidad de los gobernantes; incita al electorado a ahondar en la trayectoria y propuestas de uno de los candidatos que podrían ocupar la Presidencia de la República. De la misma forma puede interpretarse la frase “sus promesas generarán más deudas, dice que cortará gastos en el gobierno y que aumentará el sueldo de la gente. Mentiras, la única verdad es que su gobierno en el D.F. incrementó la deuda en 15 mil millones de pesos”.

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**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**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>**

Nadie cuestiona el derecho a la imagen de los contendientes electorales, pero –haciendo referencia a *New York Times Co. v. Sullivan*– “los hombres públicos son [...] propiedad pública... y la discusión no puede negarse y el derecho, así como el deber, de la crítica no puede suprimirse”.<sup>2</sup>

La sanción se impone, según el proyecto, porque los promocionales “envuelven la exposición directa de la realización de conductas socialmente reprochables que carecen de sustento en hechos reales y verificables, que únicamente son producto de la interpretación que realizó el PAN.” Exige que la crítica realizada a un candidato político se sujete a estándares de veracidad, cuando el TEPJF, en la misma sentencia que se cita (SUP-RAP-009/2004), **estableció 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.** Esto es, 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>3</sup>

La mayoría que aprobó la resolución, está propiciando un sistema en donde ya no sólo se privilegie la propaganda electoral cuyo contenido esté basado en elementos demostrables empíricamente, sino que ésta sea la norma general. Y en este sentido vale citar –de nuevo– al caso paradigmático *New York Times Co. v. Sullivan*, en donde la Corte Suprema de EUA sostuvo que “la protección constitucional” de la libertad de expresión “no se basa en la verdad, popularidad o utilidad social de las ideas y creencias que se ofrecen [...] En el ámbito de la fe religiosa, y en el de la creencia política, diferencias notables surgen. En

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

<sup>2</sup> *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 US 254 (1964).

<sup>3</sup> Véase ejecutoria SUP-RAP-009/2004, SUP-RAP-108/200, SUP-RAP-118/2008 y acumulados.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ambos campos, las convicciones de un hombre le pueden parecer a su vecino las más graves de los errores. Para persuadir a los otros respecto de su propio punto de vista, el suplicante, como sabemos, a veces recurre a la exageración, a la difamación de hombres que han sido, o son, destacados en la iglesia o el Estado, e incluso a la falsedad. Pero el pueblo de esta nación ha ordenado, a la luz de la historia, que, a pesar de la probabilidad de los excesos y abusos, estas libertades son, a largo plazo, esenciales para la opinión iluminada y la conducta correcta de los ciudadanos de una democracia [...] 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 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'**".<sup>4</sup>

Esto pone de manifiesto el derecho correlativo a la libertad de expresión: el de la información. Esto es, para que el "poder de censura" lo ejerza el pueblo, para que en todo debate sobre asuntos de interés público puedan los ciudadanos efectivamente ejercer el poder de decidir cuáles son las expresiones o mensajes que quiere recibir y qué valor quiere darle a cada uno de ellos, se debe de permitir la libre expresión de ideas. En este sentido, siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es necesario recordar que "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".<sup>5</sup> Es por esta relación con el derecho a la información que la libertad de expresión termina por proyectarse tanto en el ámbito individual como en el social, mientras que el derecho a la reputación, por su lado, es sólo un derecho individual. Factores que se deben tomar en consideración al ponderar estos dos derechos constitucionales, al dilucidar "el grado de compromiso recíproco que cada uno de los principios fundamentales debe hacer".<sup>6</sup>

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

<sup>4</sup> New York Times Co. v. Sullivan, 376 US 254 (1964).

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva 5/85.

<sup>6</sup> Aharon Barak, A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Acción Nacional 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 en relación a los promocionales **Hombre reflexiona en su casa** y **Mago aparece billete de López Obrador** por tratarse de un caso de crítica severa en asuntos de interés público, misma que debe quedar protegida por el artículo 6º constitucional

DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ  
Consejero Electoral

MTRO. ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ  
Consejero Electoral