

Libertad de expresión y campañas negativas en el proceso electoral federal 2011-2012

*Freedom of speech and negative campaigning
on the federal electoral process 2011-2012*

José Pablo Abreu Sacramento (México)*

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2012.

Fecha de aceptación: 31 de enero de 2013.

RESUMEN

La libertad de expresión es considerada una piedra angular de los derechos fundamentales y del sistema de vida democrático. En materia política, genera una opinión pública mejor sustentada y, por tanto, un electorado con más elementos para poder emitir un voto informado y libre.

El presente trabajo pretende demostrar, a partir del análisis de tres *spots* publicitarios y de las decisiones judiciales que los revisaron, cómo la actividad jurisdiccional, es decir, los criterios jurídicos sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han permitido la subsistencia de cierta propaganda de crítica y de contraste, que bien podría clasificarse como de carácter negativo, para garantizar al elector el derecho a acceder a la información suficiente y necesaria, maximizando así la libertad de expresión.

PALABRAS CLAVE: libertad de expresión, campañas negativas, Tribunal Electoral, elección presidencial 2012.

* Asesor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. pablo.abreu@te.gob.mx.

ABSTRACT

Freedom of speech is considered one angular stone of human rights and of the democratic system of life. In politics, it produces a more acquainted public opinion and provides the electorate with more elements in order for them to make a free and informed vote.

The aim of this paper is to demonstrate, through the analysis of three television spots and the judicial decisions, how the jurisdictional activity of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary has allowed criticism and contrast within the politic advertising, which could be classified as negative campaigning. Those decisions had been done to guarantee the information access right of the elector, maximizing the freedom of speech.

KEYWORDS: freedom of speech, negative campaigning, Electoral Court, presidential election 2012.

*La libertad de expresión es un derecho de siempre y para siempre...
Pero libertad de expresión con responsabilidad,
ética y respeto a los otros derechos humanos.*
Jorge Carpizo (2009, 44)

Introducción

La libertad de expresión es considerada una piedra angular de los derechos fundamentales y del sistema de vida democrático.¹ En materia política, la libre circulación de ideas y un mayor flujo de información, en los cuales se garantice la pluralidad de concepciones e ideologías, generan una opinión pública mejor sustentada y, por tanto, un electorado con más elementos para poder emitir un voto informado y, como consecuencia, libre. En otras palabras, convierte al elector en ciudadano (Cuna 2011, 12).

No obstante lo anterior, las particularidades negativas de la campaña electoral federal 2005-2006 obligaron al reformador de la Constitución a modificar el modelo de comunicación política, buscando dos objetivos principales: garantizar la equidad en la contienda (al prohibir la contratación directa de *spots* y demás propaganda en los medios de comunicación) y proteger la legitimidad de las instituciones, los partidos políticos y los actores políticos (al vedar el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, o que calumnien a las personas).

Las modificaciones señaladas fueron objeto de diversos comentarios. Por un lado, se les criticaba por limitar la libertad de expresión. Por el otro, se justificaba por su carácter garante de los principios constitucionales y de las instituciones estatales. Desde cualquier óptica, el pronóstico era unánime: el fin de las campañas negativas en los procesos electorales mexicanos.

¹ “Resulta indispensable para la formación de la opinión pública [...] una *conditio sine qua non* para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas, y en general, todos los que desan influir al público” (Corte IDH 1985, párrafo 70).

En este sentido, el proceso electoral federal 2008-2009 para renovar la Cámara de Diputados, pero, sobre todo, el proceso 2011-2012, por el cual se renovó la totalidad de las cámaras del Congreso de la Unión y se eligió al presidente de la República, abrieron los espacios para que los partidos políticos diseñaran sus campañas con las nuevas reglas y para que el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinaran los alcances de la normatividad.

El presente trabajo pretende demostrar, a partir del análisis de tres *spots* publicitarios y de las decisiones judiciales que los analizaron, cómo la actividad jurisdiccional, es decir, los criterios jurídicos sustentados por el TEPJF han permitido la subsistencia de cierta propaganda de crítica y de contraste, que bien podría clasificarse como de carácter negativo, para garantizar al elector el derecho de acceder a la información suficiente y necesaria, maximizando así la libertad de expresión.

Proceso electoral 2005-2006 y reforma electoral 2007-2008

Es un lugar común hablar del empobrecimiento y la vulgarización que sufrieron los contenidos de los promocionales de radio y televisión en la campaña electoral federal de 2005-2006.²

El exceso y la generalidad de la publicidad que presentaba información negativa de uno de los candidatos, en la que se le difamaba o se le asociaba a determinados temas con el propósito de generar una imagen adversa (campañas negativas), fue motivo de consideraciones jurisdiccionales en la calificación del proceso y de reflexión nacional, una vez concluido.

Como consecuencia de lo anterior, el 13 de noviembre de 2007 se publicó el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (DOF 2007) que, entre otros temas, modificó

² Aunado a esta particularidad, ya desde antes se señalaban los nuevos desafíos que las telecomunicaciones, la informática y los medios audiovisuales generaban para el ejercicio de esta libertad fundamental (López 2009, 140).

el modelo de comunicación político-electoral, y el 14 de enero de 2008 se publicó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (DOF 2008).

En materia de contenidos, la reforma buscó redireccionar el debate público electoral, para centrarlo en las ideas y propuestas, de manera que se ennobleciera la discusión y, por tanto, se reforzaran las instituciones y los partidos políticos.

Desde su deliberación en los recintos parlamentarios, los contenidos de ambas reformas han sido motivo de crítica académica y, una vez en vigor, de diversos recursos jurisdiccionales, en los que se cuestiona la vulneración, por distintos motivos, del derecho a la libertad de expresión.

Con relación a las campañas negativas, el texto constitucional en su artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado C, señala: “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”. Por su parte, el artículo 38, párrafo 1, inciso p, del Cofipe establece como una de 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. 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.

A su vez, el artículo 233 del referido código electoral determina en sus dos primeros párrafos que:

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.

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 [Federal Electoral] 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.

En este sentido, teniendo en cuenta que el monopolio de la propaganda electoral transmitida por radio y televisión lo tiene el IFE, que administra los tiempos de acuerdo con el modelo constitucional y abre los espacios a los partidos políticos —sujetos privilegiados de acuerdo con las prerrogativas que les correspondan—, es claro que las restricciones establecidas en la Constitución y en la normatividad únicamente aplican a dichos materiales (de radio y televisión) y que por ningún motivo podría impactar el derecho fundamental que gozan las personas para expresar sus ideas, opiniones o posturas políticas, ni tampoco la cobertura informativa y la crítica entre candidatos (Astudillo 2008, 226).

Los partidos políticos, como entes de interés público, tienen entre sus finalidades promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que sería una contradicción permitirles que difundieran propaganda contraria al sistema político que se ha diseñado para integrar a las instituciones y consolidar la democracia. Además, debe tomarse en cuenta que reiteradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado que los derechos humanos no son absolutos e ilimitados,³ y que, como señalan otros autores, las limitaciones en materia electoral no son

³ Véanse las jurisprudencias P/J.24/2007 y P/J.26/2007, y la tesis 1a. LIX/2007.

las únicas restricciones establecidas en nuestra normatividad al derecho a la libre expresión (Cruz 2008, 281-6).

Si bien la historia de la libre manifestación de ideas se narra respecto a su progresividad, no debe perderse de vista el cuidado que se ha prestado al diseño de un sistema de limitaciones que corresponda “a la capacidad de las palabras para producir consecuencias dañinas” (Revinga 2008, 165). Así, la CPEUM establece un complejo diseño normativo que debe interpretarse de manera armónica y funcional, con los principios que ella misma establece, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a la persona.

A la reforma constitucional en materia electoral deben sumarse las modificaciones en materia de derechos humanos, de junio de 2011, con las que se reafirma la vocación humanista del Estado mexicano y se consolida su calidad de Estado democrático de derecho. En el centro de su actuación se pone a la persona, y como su justificación y finalidad última se procura la ampliación del disfrute de sus derechos fundamentales (Abreu y Le Clercq 2011, 9-31).

Debe recordarse, además, que el modelo mexicano, de acuerdo con la normatividad internacional, prohíbe la censura previa. En todo caso, aquella propaganda que viole lo dispuesto por el orden jurídico debe ser suspendida de manera inmediata (por medio del IFE), y al responsable de su producción se le debe sancionar.

El TEPJF frente a las campañas negativas en el proceso electoral federal 2011-2012

Con el marco jurídico señalado, el proceso electoral federal 2011-2012 arrancó el 7 de octubre con cuatro candidatos presidenciales, dos coaliciones y siete partidos políticos que generaron una amplia gama de *spots* publicitarios en radio y televisión, con la finalidad de posicionar sus propuestas y contrarrestar la imagen de sus adversarios. De entre ellos, algunos destacaron por las expresiones críticas y directas que utilizaron, con lo que obtuvieron una reacción inmediata de los afectados, quienes recu-

rrieron al IFE buscando, en primera instancia, “bajar del aire” la publicidad negativa hacia sus candidatos y, como consecuencia, la sanción correspondiente a los presuntos infractores de la normatividad. Así, las resoluciones administrativas del Instituto llegaron en múltiples ocasiones a sede jurisdiccional mediante recursos de apelación de los aludidos en los *spots* o de los sancionados por la producción de los mismos.

De todas las resoluciones en la materia, se resaltan tres que, por sus características, permiten establecer un panorama general de los criterios que la Sala Superior del TEPJF ha sostenido para garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información y los principios constitucionales y convencionales respecto de la propaganda electoral.

En la argumentación de las resoluciones destaca la interpretación que se hizo con relación a los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, establecidos en el artículo 1 constitucional. De acuerdo con el primer principio, estos derechos se encuentran ligados entre sí; mientras que el segundo obliga a evitar el reconocimiento, la protección y la garantía de sólo parte de un derecho humano o de un grupo de derechos para, de esta manera, proteger su totalidad.

Hay tres casos que permiten revisar los conflictos del disfrute de los derechos a la libertad de expresión, a la información y a la honra y la dignidad, en el marco de los principios democráticos establecidos en los artículos 41 y 136, e interpretados a la luz del artículo 1 y dentro del sistema jerárquico del artículo 133, todos de la CPEUM.

Verdad sobre la violencia

El primer asunto permite clarificar cuándo es admisible una crítica o expresión negativa en contra de candidatos, autoridades o partidos. En él, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) impugnó la resolución del IFE respecto a los promocionales de radio y televisión denominados “Verdad sobre la violencia”,⁴ que señalaban:

⁴ El ponente de la sentencia SUP-RAP-251/2012 fue el magistrado Manuel González Oropeza.

Cuadro 1

Radio	Televisión
<p>“Voz en OFF: Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país. Pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los Estados que gobiernan. Esta es la realidad. 7 de cada 10 homicidios a manos del crimen organizado se cometieron en Estados gobernados por Peña y por el PRI. La gran mayoría de las muertes ocurrieron en Estados gobernados por el PRI. La verdad es dura pero es clara, donde el PRI gobierna está la violencia. Peña no cumple. Vota por diputados federales y senadores del PAN.”</p>	<p>“Imagen: Aparece el rostro de Enrique Peña Nieto. Audio: Peña y el PRI culpan a otros de la violencia en el país. Leyenda: Culpan a otros de la violencia en el país. Imagen: Se muestra una fotografía de Enrique Peña Nieto junto a Humberto Moreira Valdés y otra en la que se le ve acompañado de varios militantes del PRI. Audio: Pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los Estados que gobiernan. Leyenda: Ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control. Imagen: Sobre una pantalla gris aparece la frase “Veamos la realidad”, en letras blancas. Audio: Veamos la realidad. Leyenda: Veamos la realidad. Imagen: Se muestra una imagen de la República Mexicana y del rostro de Enrique Peña Nieto. Audio: 7 de cada 10 homicidios a manos del crimen organizado se cometieron en Estados gobernados por Peña y por el PRI. Leyenda: 7 de cada 10 homicidios a manos del crimen organizado se cometieron en Estados gobernados por Peña y por el PRI. Imagen: Se muestran imágenes de un panteón. Audio: La gran mayoría de las muertes ocurrieron en Estados gobernados por el PRI. Leyenda: Muertes en Estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional// www.peñanocumple.com. Imagen: Emblema del Partido Revolucionario Institucional. Audio: La verdad es dura pero es clara, donde el PRI gobierna está la violencia. Leyenda: La verdad es dura pero es clara, donde el PRI gobierna está la violencia // Vota por diputados federales y senadores del PAN. Imagen: Se muestra una imagen de Enrique Peña Nieto. Audio: Peña no cumple. Leyenda: Peña No cumple.”</p>

Fuente: Sentencia SUP-RAP-251/2012.

De la resolución se puede desprender, como primer criterio, que para determinar si existen expresiones denigratorias (prohibidas por la Constitución), es necesario identificar un vínculo directo entre las manifestaciones y el sujeto que resiente la afectación, haciendo evidente la finalidad de injurarlo y ofenderlo. Ahora, si bien es cierto que del referido promocional se podía determinar que las expresiones aludían directamente al PRI y sus gobernadores, la Sala Superior determinó que las opiniones no están sujetas a un canon de veracidad y pese a que en este *spot* convivían hechos y opiniones, los primeros eran un simple marco de referencia, afirmaciones genéricas, diferenciándose con claridad los límites entre unos y otras.⁵

Estas opiniones se ven protegidas con mayor contundencia en el ámbito político-electoral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que determina que:

[...] En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas (la libertad de expresión y pensamiento) ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

En el mismo sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece en su punto 11 que “Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad” (OEA 2000).

Además, debía tomarse en cuenta la temática en particular, ya que en la actualidad la seguridad pública representa una de las principales preocupaciones de la sociedad mexicana, por lo que evidenciar supuestas

⁵ En este sentido, se ha alertado sobre el peligro que representaría permitir un control judicial que sacrifique la información, por el peligro de contaminar la discusión pública (Schauer 1982,170-1).

políticas públicas defectuosas u omisiones de ciertos gobiernos locales resultaba válido y necesario para el debate público previo a las elecciones.

Así, se establecieron ciertos contenidos del derecho a la libertad de expresión:

- La exteriorización del pensamiento comprende también el derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.⁶
- La libertad de expresión tiene una función social e institucional, pues enriquece a la opinión pública, hecho necesario para el sistema democrático.
- Su protección constitucional se ve reforzada en materia política, ya que se relaciona directamente con tres valores fundamentales de la democracia: pluralismo, apertura y tolerancia, pues como señalaba Kelsen (1992, 62), “cuando la democracia deja de ser tolerante, deja de ser democracia”.
- El titular del derecho puede cuestionar la capacidad o discrepar en las acciones y propuestas del gobierno, de la autoridad, de los partidos políticos y sus candidatos.
- Por todo ello, las apreciaciones, aseveraciones o juicios valorativos, en el contexto del debate político (Tesis 1a. CCXVII/2009) y que estén relacionados con temas de interés público, no pueden considerarse como violatorias de la normatividad electoral (Jurisprudencia 11/2008).

De esta manera, al no existir expresiones vejatorias u ofensivas, las críticas y opiniones genéricas, si bien sustentadas con estadísticas, no buscaban otorgar una responsabilidad directa al PRI, sino que, independientemente de su veracidad, proporcionaban información útil y válida a

⁶ Con base en lo establecido en el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así se ha señalado en la jurisprudencia de la SCJN.

la contienda electoral.⁷ Por tanto, la crítica, aun cuando era dura e incisiva, era aceptable.

Rojo

El promocional clasificado como “Rojo”⁸ permite conocer uno de los casos en que claramente se transgrede la normativa en la materia. En él se indicaba lo siguiente:

Cuadro 2

Radio	Televisión
<p>“Mario Villanueva, ex gobernador de Quintana Roo, preso en Estados Unidos, pactó con los narcos. Este es el PRI de Peña. Tomás Yarrington, ex gobernador de Tamaulipas, es perseguido por Estados Unidos por proteger a narcotraficantes. Este es el PRI de Peña. Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León azotados por la violencia; todos gobernados por el PRI de Peña. ‘La Barbie’ y ‘El Indio’, los más sanguinarios narcotraficantes vivían cómodamente en el Estado de México, gobernado por Peña. ¿De verdad quieres que regrese el PRI?” Voz en Off: “Vota por los diputados federales y senadores del PAN.”</p>	<p>“Imagen: Se muestran de manera simultánea y en tonos azules, una serie de fotografías con el rostro de Mario Villanueva. Audio: Mario Villanueva, ex gobernador de Quintana Roo, preso en Estados Unidos pactó con los narcos. Leyenda: Mario Villanueva. Ex gobernador. Preso E.U.A. Imagen: Aparece una imagen de Enrique Peña Nieto. Audio: Este es el PRI de Peña. Leyenda: PEÑA. Imagen: Se muestran de manera simultánea y en tonos azules, una serie de fotografías con el rostro de Tomás Yarrington. Audio: Tomás Yarrington, ex gobernador de Tamaulipas, es perseguido por Estados Unidos por proteger a narcotraficantes. Leyenda: Tomás Yarrington. Ex gobernador. Perseguido. Protección a Narcos. Imagen: Aparece una imagen de Enrique Peña Nieto. Audio: Este es el PRI de Peña. Leyenda: PEÑA.</p>

⁷ Debe señalarse que los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera realizaron votos particulares para expresar sus motivos en contra de la determinación de la mayoría.

⁸ El ponente de la sentencia SUP-RAP-387/2012 fue el magistrado Manuel González Oropeza.

Continuación.

Radio	Televisión
	<p>Imagen: Se muestra una imagen de un retén policiaco y otra de una mano esposada. Posteriormente aparece una imagen de Enrique Peña Nieto abrazando a una mujer.</p> <p>Audio: Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León azotados por la violencia; todos gobernados por el PRI de Peña.</p> <p>Leyenda: Chihuahua. Nuevo León. Tamaulipas. Veracruz. VIOLENCIA. PEÑA.</p> <p>Imagen: Se muestra una imagen de Edgar Valdéz Villarreal y Gerardo Álvarez Vázquez detenidos, y otra de Enrique Peña Nieto.</p> <p>Audio: 'La Barbie' y 'El Indio', los más sanguinarios narcotraficantes, vivían cómodamente en el Estado de México gobernado por Peña.</p> <p>Leyenda: 'La Barbie' 'El Indio' NARCOTRAFICANTES. PEÑA</p> <p>Imagen: Aparece una imagen con los rostros de Mario Villanueva, Tomás Yarrington, Edgar Valdés Villarreal y Gerardo Álvarez Vázquez.</p> <p>Audio: ¿De verdad quieres que regrese el PRI?</p> <p>Leyenda: ¿Qué regrese el PRI? Vota por diputados federales y senadores del PAN."</p>

Fuente: Sentencia SUP-RAP-387/2012.

Esta resolución sirvió para precisar el carácter no absoluto del derecho a la libertad de expresión. Sí, por un lado, existe un derecho a manifestar ideas, juicios, opiniones o hechos, pero también conlleva la obligación de respetar los límites constitucionales, convencionales y legales.

Tanto el artículo 6 como el 41 forman parte del diseño constitucional mexicano, por lo que deben interpretarse de manera armónica y no excluyente, para otorgarle funcionalidad a los principios y valores de la ley suprema. Además, el artículo 19.3, inciso a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

El ejercicio del derecho [...] 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 necesaria para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; [...] (ONU 1966).

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus párrafos 2 y 5, determina que el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión:

[...] no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás [...] [y que] Estará prohibida por ley toda propaganda [...] al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación.

Los límites establecidos al referido derecho, tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales suscritos por México, buscan proteger el disfrute de otros derechos, a saber, la dignidad, la honra y la reputación de las personas. Y en el presente caso, una apreciación integral permite ver que la asociación de imágenes del PRI y su candidato con la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado resultaba vejatoria y ofensiva, teniendo como único fin el desprestigio frente a la opinión pública y el electorado.⁹ Por lo anterior, la Sala Superior del TEPJF determinó confirmar la resolución del IFE y la sanción impuesta al Partido Acción Nacional (PAN).

⁹ Un criterio similar fue utilizado en los expedientes SUP-RAP-319/2012 y SUP-RAP-333/2012.

Algunas personas nunca cambian

Por último, el análisis del caso del promocional “Algunas personas nunca cambian”¹⁰ permite conocer el criterio de la y los magistrados electorales para hacer efectivas las medidas cautelares y suspender así la transmisión de los *spots* de radio y televisión.

En el presente caso, las grabaciones señalaban:

Cuadro 3

Radio	Televisión
VOZ OFF: Obrador 1996. Andrés Manuel López Obrador: Vamos a impedir la apertura de nuevos pozos petroleros. VOZ OFF: Obrador 2006. Andrés Manuel López Obrador: Al diablo con sus instituciones... VOZ OFF: Bloqueo de Reforma. VOZ OFF: Obrador 2012. Andrés Manuel López Obrador: La vía armada una posibilidad para lograr la transformación de los pueblos. VOZ OFF: Algunas personas nunca cambian. “Vota por diputados federales y senadores del PAN.”	Obrador 1996 Vamos a impedir la apertura de nuevos pozos petroleros. Obrador 2006: Al diablo con sus instituciones. Bloqueo de Reforma Obrador Mayo 2012 La vía armada una posibilidad para lograr la transformación de los pueblos. FOTO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Leyendas que dicen: “Algunas personas nunca cambian.” “Vota por diputados federales y senadores del PAN.”

Fuente: Sentencia SUP-RAP-323/2012.

Una vez determinadas las medidas cautelares por el IFE, el PAN impugnó la resolución administrativa argumentando que se había interpretado y aplicado una norma electoral en forma restrictiva, en perjuicio del partido, realizando además una indebida ponderación de los principios constitucionales en juego.

La Sala Superior sostuvo que las medidas cautelares deben dictarse para hacer cesar los actos o hechos que constituyan una presunta infrac-

¹⁰ El ponente del expediente SUP-RAP-323/2012 fue el magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

ción a la normativa electoral, evitando así la producción de daños irreparables, al afectar los principios rectores en materia electoral o al vulnerar los bienes jurídicos tutelados por el orden judicial, en tanto se dicta la resolución de fondo.¹¹ Así, las medidas cautelares constituyen un instrumento de interés público, que adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente. El criterio se sustenta en dos construcciones doctrinales:

- El *fumus boni iuris*, o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria del derecho que se pide proteger, descartando así pretensiones manifiestamente infundadas o cuestionables.¹²
- El *periculum in mora*, o peligro en la demora, es la posible vulneración de los derechos del promovente ante el riesgo de su irreparabilidad.

En el presente caso, los representantes de la “Coalición progresista” señalaron y demostraron que el promocional únicamente recogió un fragmento o frase, fuera de contexto, de una idea más amplia emitida. El promocional tomó la frase de un discurso que dio el candidato el 21 de mayo de 2012, en la Plaza de las Tres Culturas, de Tlatelolco: “La vía armada una posibilidad para lograr la transformación de los pueblos”. No obstante, se demostró con la versión estenográfica del acto que el contexto en el que se pronunció fue el siguiente:

No despreciamos a quienes piensan que es la vía armada una posibilidad para lograr la transformación de los pueblos. Pero aquí quiero dejar de manifiesto que con todo respeto a quienes piensan de esa

¹¹ El criterio es acorde con la jurisprudencia 26/2010.

¹² Para un mejor entendimiento de dicho principio, consúltese la obra de Carmen Jiménez Plaza (2005).

manera, nosotros sostenemos de que vamos a luchar siempre por la vía pacífica y por la vía electoral (Acuerdo SCG/PE/PRD/CG/227/PEF/304/2012, foja 3).

Al utilizar la frase de dicha manera, se realizó una imputación delictuosa, innecesaria y desmedida. De ahí que se aparentaba un afán calumnioso y denostativo contra el candidato Andrés Manuel López Obrador y los partidos integrantes de la coalición.

Con base en un juicio ponderativo, aunque se ordenó la suspensión del promocional para garantizar el derecho a la honra y la imagen de las personas, también se garantizó el derecho al uso de los medios de comunicación social de manera permanente, puesto que el partido político pudo sustituir los materiales denunciados.¹³

Si bien las expresiones y críticas a los candidatos y a las autoridades públicas tienen un umbral distinto de protección (Tesis 1a. CCXIX/2009), en este caso se justificó la adopción de las medidas cautelares dada la gravedad de la distorsión del mensaje y los efectos que éste generaría: imputarle al candidato y a los partidos coaligados un dicho incitando a la violencia, antítesis de nuestro Estado constitucional, que prohíbe la autotutela, garantiza la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo por medio de elecciones libres y establece la inviolabilidad de la Constitución.

Tomando en cuenta que, como se ha señalado, los derechos humanos no son absolutos e ilimitados, y que en el promocional se construía un juicio valorativo por parte del PAN, que surgió de una evidente descontextualización, fue posible preferir, en esta ocasión, la protección del derecho a la honra de los afectados. De no haber resuelto así, no sólo se hubieran

¹³ En este sentido, la jurisprudencia interamericana establece que el ejercicio de los derechos humanos debe hacerse con *respeto* a los demás derechos, y en relación con el presente caso, señala que el derecho al honor de las personas debe ser protegido sin establecer un patrón de preferencia respecto al ejercicio de la libertad de expresión, pues lo anterior significaría una vulneración al principio de indivisibilidad de los derechos (CIDH 2008, párrafos 93 y 94).

afectado los derechos de terceros, sino que se hubiera puesto en riesgo la legalidad del proceso, principio rector en la materia.¹⁴

A manera de conclusión

En la transición hacia la consolidación democrática, el reformador de la Constitución ha dado una atención especial a la reglamentación del sistema electoral. No obstante, la reforma constitucional en materia de derechos humanos modificó la dinámica de la actividad estatal y el entramado del orden jurídico mexicano.

En las reglas establecidas para la dinámica electoral deben promoverse, respetarse, garantizarse y protegerse todos los derechos humanos. En este sentido, el derecho a la libertad de expresión es una pieza fundamental para la convivencia democrática y la sustentabilidad del sistema, y cobra una mayor relevancia en la arena político-electoral.

Las expresiones realizadas por los actores políticos, en el contexto del debate público, se deben ligar no sólo a las consecuencias que genera en el accionar del gobierno, sino con mayor razón a la incidencia que tiene en la opinión pública. El debate permite plasmar juicios contra la administración pública y otros protagonistas políticos, y mostrar a los medios y a la ciudadanía —a través de la publicidad— opiniones, documentación e informes diferentes a las “versiones oficiales” que se dan a conocer. Su desarrollo estimula un debate contradictorio, capaz de exponer las diversas opciones existentes y, por lo tanto, otorga a la ciudadanía la información suficiente y necesaria para sopesar su decisión en las urnas.

La regla general es que el discurso que ronda a las y los candidatos que buscan ocupar cargos públicos, como en los casos analizados, se encuentra especialmente protegido. Es válido cuestionar la capacidad de los candidatos y la idoneidad de sus propuestas, indagar y exponer públicamente

¹⁴ Los argumentos de esta resolución fueron tan contundentes que, en la resolución de fondo del asunto, el PAN no recurrió la calificación de la falta (como grave u ordinaria) ni la decisión de sancionarlo, sino únicamente el monto que se le impuso (Sentencia SUP-RAP-365/2012).

sus trayectorias, y confrontar sus dichos con sus acciones u ofrecimientos. Como protagonistas del espacio público deben aceptar la crítica severa, incómoda o directa; es usual y, podría decirse, hasta necesario en un marco democrático de apertura, pluralismo y tolerancia. En palabras del magistrado presidente del TEPJF, “es usual, el vigoroso contraste de ideas y la discrepancia partidista” (Luna 2012).

Pero debe señalarse que no es unánime la postura académica sobre el efecto de las campañas negativas en la decisión de voto de los individuos. El debate iniciado por Ansolabehere e Iyengar, en 1996, parte del argumento de que las campañas negativas provocan que los electores independientes se sientan desmotivados para ir a votar cuando los candidatos se atacan mutuamente durante la campaña. Consideran que sienten cierto hartazgo y pierden las ganas de acudir a las urnas. Además, estiman que los más afectados son los votantes independientes, lo cual perjudica a la democracia porque la gente deja de ejercer el mecanismo básico que tienen para actuar dentro de ella.

Una década después, Geer defendió las campañas negativas, pues lejos de desmovilizar al electorado, considera que éstas ponen a disposición de los individuos una mayor cantidad de información que les ayuda a decidir su voto. Parte del problema está en cómo se mide el efecto de las campañas negativas. Los métodos utilizados son las encuestas, los estudios panel y los experimentos. Sin embargo, hay discrepancia en los resultados según el método que se utilice en el estudio.

Uno de los últimos trabajos realizados en México (Giordano 2012) argumenta que las campañas negativas generan un mayor interés de las personas por la campaña. Según el estudio, las campañas negativas sí despiertan el interés de los electores, que se traduce en una mayor motivación para acudir a las urnas o refrendar las preferencias que ya se tienen respecto a los candidatos.

En la práctica social, el efecto de las campañas negativas no puede calificarse de manera unánime. En la práctica jurídica, el derecho a realizar-

las no puede limitarse de manera tajante; habrá que revisar su contenido, caso por caso, para garantizar el máximo de derechos a la ciudadanía. En la vivencia de los valores y principios constitucionales habría que apelar a la responsabilidad de los partidos políticos, sus militantes y candidatos, quienes, como entes de interés público, están llamados a fortalecer la democracia, garantizando a la ciudadanía el disfrute de sus derechos fundamentales.

Fuentes consultadas

- Abreu, José Pablo y Juan Antonio Le Clercq. 2011. Introducción. En *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*, 9-30. México: Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República/Fundación Humanismo Político/Fundación Konrad Adenauer.
- Acuerdo SCG/PE/PRD/CG/227/PEF/304/2012. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Junio/CGext201206-21_01/CGe210612rp12-11.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- Ansolabehere, Stephen y Shanto Iyengar. 1996. *Going Negative: How Political Ads Shrink and Polarize the Electorate*. Nueva York: Free Press.
- Astudillo, César. 2008. El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007. En Córdova y Salazar 2008, 175-251.
- Carpizo, Jorge. 2009. Derecho a la información, derechos humanos y marco jurídico. En *Moral pública y libertad de expresión*, Jorge Carpizo, Perla Gómez Gallardo y Ernesto Villanueva, 35-62. México: Jus/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Fundación para la Libertad de Expresión.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008. *Informe anual*. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf> (consultada el 5 de noviembre de 2012).

- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. *Estudios sobre la Reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. Opinión consultiva OC-5/85. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cruz Parceró, Juan Antonio. 2008. La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos. En Córdova y Salazar 2008, 273-97.
- Cuna Pérez, Enrique. 2011. *Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano*. México: TEPJF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007 (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- . 2008. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- Geer, John G. 2006. *In Defense of Negativity: Attack Advertising in Presidential Campaigns*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Giordano, Giancarlo. 2012. Campañas negativas en México: un método experimental. Tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Jiménez Plaza, Carmen. 2005. *El fumus boni iuris. Un análisis jurisprudencial*. Madrid: Iustel.
- Jurisprudencia P./J.24/2007. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación XXV* (mayo): 1522.
- LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV* (mayo): 1520.
- P./J.26/2007. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV* (mayo): 1523.
- 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 3* (año 2): 20-1.
- 26/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 7* (año 3): 41-2.
- Kelsen, Hans. 1992. *¿Qué es justicia?* Barcelona: Ariel.
- López Ayllón, Sergio. 2009. Artículo 6. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, coord. Miguel Carbonell, 139-75. Tomo I. 20ª ed. México: Porrúa/UNAM.
- Luna Ramos, José Alejandro. 2012. Discurso pronunciado en la sesión solemne de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la entrega de la constancia de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto, en México, Distrito Federal.

- OEA. Organización de los Estados Americanos. 2000. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- Revenga Sánchez, Miguel. 2008. *La libertad de expresión y sus límites. Estudios*. Lima: Grijley.
- Schauer, Frederick. 1982. *Free speech: a philosophical enquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sentencia SUP-RAP-251/2012. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-319/2012. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-323/2012. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-333/2012. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).

- SUP-RAP-365/2012. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-387/2012. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de noviembre de 2012).
- Tesis 1a. LIX/2007. CENSURA PREVIA SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV* (febrero): 632.
- 1a. CCXVII/2009. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX* (diciembre): 287.
- 1a. CCXIX/2009. DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS. Novena época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX* (diciembre): 278.