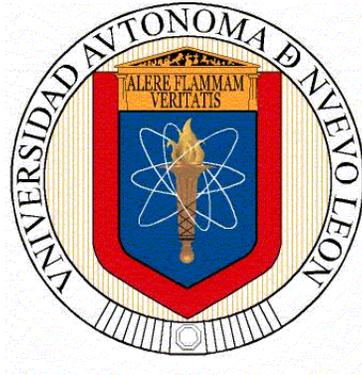


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DOCTORADO EN DERECHO**



**EL DEBILITAMIENTO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO
(2000 A 2010). EL ENJUICIAMIENTO A LAS CAMPAÑAS
ELECTORALES NEGATIVAS CON PARÁMETROS DE ARTICULACIÓN
CONTRARIOS AL DEBATE PÚBLICO DEMOCRÁTICO**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA**

SAMUEL HIRAM RAMÍREZ MEJÍA

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L.

ENERO 2013

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción

PRIMERA PARTE. La desarticulación de la dimensión normativa liberal

Capítulo I. Las tensiones en la concepción de democracia

Sección 1. El modelo liberal protector fortalece derechos y libertades en las campañas electorales

Sección 2. El modelo democrático social participativo privilegia la equidad como eje articulador de las campañas electorales

Capítulo II. Los derechos oponibles en las campañas electorales negativas

Sección 1. La libertad de expresión frente al derecho al honor

Sección 2. El derecho a la información de los integrantes del cuerpo electoral frente a la equidad en la contienda

SEGUNDA PARTE. El estándar jurisdiccional de debilitamiento

Capítulo III. Las campañas electorales negativas de 2000 a 2006

Sección 1. El inicio de la tendencia de debilitamiento

Sección 2. La tendencia debilitadora en un contexto político de polarización

Capítulo IV. Las campañas electorales negativas posteriores a la

reforma constitucional de 2007

Sección 1. Los efectos de la reforma constitucional de 2007 en la tendencia debilitadora

Sección 2. La articulación consistente aplicada a las campañas electorales negativas en México en el período estudiado

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La transición política del estado mexicano no sólo debe pasar por la reforma a las reglas jurídicas que reconocen y configuran los derechos fundamentales de naturaleza política; además de la modificación formal, también debe manifestarse en la concepción y ejercicio de las instituciones jurídicas de un régimen democrático. En otras palabras, a fin de conocer la fortaleza de un proceso de reforma política es pertinente conocer cómo, bajo el marco constitucional y político del país, los órganos estatales tutelan efectivamente los elementos esenciales de nuestra democracia, y no sólo la descripción lingüística que de los derechos se haga en las normas constitucionales y legales.

En un modelo de ciencia jurídica pura lo primordial de cualquier análisis jurídico son las normas jurídicas puestas por el legislador, sean constitucionales o legales. Esto se explica tomando en cuenta que para este modelo el derecho es completo; con este modelo se busca eliminar del derecho los elementos *extraños*; tiene en su fundamento la norma básica fundamental como presupuesto metodológico; para el modelo, la función de la ciencia del derecho es describir la prescripción abstraída del acto de emisión y, por consiguiente, su método fundamental es la definición¹.

Por el contrario, en un modelo de ciencia jurídica normativa, lo esencial no está solamente en el legislador, sino también en lo que los jueces dicen argumentativamente; en efecto, para este modelo el derecho es incompleto pero

¹ Nino, Carlos S., *Algunos modelos metodológicos de "ciencia" jurídica*, México, Fontamara, 1999.

integrable a través de contenidos axiológicos; al reconocerse que el orden jurídico no es auto suficiente, se observa a los jueces utilizar principios no sólo jurídicos; su presupuesto metodológico es el estándar (*standard*); la ciencia jurídica, en consecuencia, brinda guías para la administración de justicia y, se entiende, privilegia el método de articulación consistente a través del equilibrio, balanceo o ponderación de los derechos.²

Puede entenderse, entonces, que con este modelo jurídico la labor de los jueces, particularmente los constitucionales (aunque no exclusivamente), recobra una visibilidad y una dimensión que no tenía, al menos no de forma preponderante, con un modelo positivista en donde sólo eran los “brazos ejecutores” de la ley. También, por tanto, es explicable una visión del derecho no conflictual, tipo de juego suma cero, sino una más bien armonizadora de los derechos, aun bajo el riesgo de su dificultad y su apertura democrática. Efectivamente:

Armonizar las pretensiones enfrentadas es siempre más difícil, y exige un mayor grado de imaginación y de sabiduría jurídica, que declarar un vencedor y un vencido. Pero esa es la tarea que debe intentar el juez, si quiere de verdad hacer justicia: lo que significa, siempre, asegurar el más pleno respeto de todos los derechos fundamentales. Es este además un modo de actuar más acorde con la verdadera naturaleza del Derecho que (...) se caracteriza siempre por el equilibrio y la simetría.³

² *Idem.*

³ Martínez-Pujalte, Antonio-Luis, “Principios básicos en la interpretación de los derechos fundamentales”, en *idem* y Tomás de Domingo, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional. Teoría general e implicaciones prácticas*, Lima, Palestra, 2010, p. 106.

Ahora, si entendemos, con Bovero, a la democracia como “el poder (*krátos*) de tomar decisiones colectivas, es decir, vinculantes para todos, ejercido por el pueblo (*dêmos*), es decir, por la asamblea de todos los ciudadanos en cuanto miembros del *dêmos*, mediante (la suma de) libres decisiones individuales”⁴, y se reconocen, además, las cuatro precondiciones liberales del sistema democrático: libertad personal, libertad de expresión del propio pensamiento, libertad de reunión y libertad de asociación⁵; podemos entonces aceptar la centralidad que para un régimen democrático constituye la libertad de expresión.

En este sentido, el derecho fundamental a la libertad de expresión es normalmente estudiado desde la perspectiva de los ciudadanos en general y también desde el punto de vista de los periodistas; sin embargo, no es común que se aborde desde el punto de vista de los ciudadanos que se dedican profesional o, digamos, permanentemente, a la política o, incluso, desde las organizaciones que los aglutinan para potenciar su actividad, los partidos políticos.

Explico que el estatus jurídico de los políticos implica varias categorías: los funcionarios de elección popular y los servidores públicos de designación, pero con relevancia política; los candidatos; y los partidos políticos como personas colectivas que actúan a través de sus miembros.

No se pretende decir, desde luego, que los enfoques del ciudadano en general y del periodista no sean importantes, más bien lo que se desea subrayar

⁴ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova, Madrid, Trotta, 2002, p. 17.

⁵ *Ibidem*, pp. 49-51.

es lo igualmente importante de las expresiones de los políticos para el sistema democrático constitucional. No sólo porque los ciudadanos que se dedican a la política no pierden por ese solo hecho sus derechos fundamentales, sino, también, porque una democracia representativa precisa justamente del debate y la deliberación a través de los propios representantes políticos.⁶

En este sentido, el estudio jurídico de las expresiones de los políticos precisa, en primer lugar, determinar su exacta naturaleza, esto es, descartar que una expresión de un político sea el mero ejercicio de una prerrogativa inherente a la labor pública que desempeña; y, en segundo lugar, amerita que se delimite y armonice su alcance, para lo cual debe tenerse en cuenta que dicha libertad es un derecho inherente a las personas, aunque tratándose del sistema político constitucional mexicano, sólo respecto de ciudadanos mexicanos que participan, así, en un debate permanente en donde preponderan cuestiones de interés público. Efectivamente, en un sistema democrático, el debate público es permanente; sin embargo, se intensifica en periodos electorales.

Las expresiones de los políticos pueden tener cuando menos las siguientes facetas: La difusión de sus carreras políticas y de los logros de los gobiernos, administraciones o proyectos en los cuales participen. Las diversas manifestaciones que tengan que ver con sus aspiraciones a un cargo público electivo. Y, también, las diferentes expresiones que se vierten durante las

⁶ Bovero señala cuatro verbos de la democracia: 1.- Elegir. 2.- Representar. 3.- Deliberar. 4.- Decidir. *Op. cit*, pp. 58-59.

campañas electorales. Son estas últimas las que constituyen el objeto de la investigación.

En efecto, en los últimos veinte años, es decir, desde la reforma constitucional y legal de 1989-1990, hemos sido testigos de estas tres formas de expresión de los políticos en México: El énfasis discursivo de gobiernos y funcionarios públicos en los avances de cada administración, intensificándose justo durante los períodos electorales. El estado de campaña permanente y las precampañas. Y, también, las llamadas campañas negativas, las cuales constituyen el presente objeto de estudio, en sus implicaciones que tienen que ver con la libertad de expresión durante las campañas electorales.

A fin de controlar normativamente el uso de recursos públicos en la difusión de carreras políticas, anticipación de campañas y campañas permanentes, se llevó a cabo la reforma constitucional y legal de 2007-2008, en la cual, por lo que hace a la modificación al artículo 134 constitucional, se subrayó que la reforma tenía “como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal.”⁷

Ahora bien, se sostiene en este trabajo que el análisis jurídico de las expresiones de los políticos debe ponderar todos los derechos e intereses en juego; en particular por lo que hace a las campañas electorales negativas. Se

⁷ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2340-V, 13 de septiembre de 2007, p. 8.

estima que en un caso en el cual se aduzca, por una parte, que ciertas expresiones especialmente negativas están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, por lo cual no pueden constituir responsabilidades ulteriores; y, por la otra, que precisamente tales expresiones negativas representan un ataque a derechos de tercero (honor, dignidad, imagen) y por ende deben ser sancionadas, los jueces electorales deben utilizar un método jurídico que pondere o equilibre todos los derechos e intereses en cuestión. Pero este método o modelo debe ajustarse a una teoría de la democracia en donde se privilegien sus fundamentos liberales. No hacerlo así vacía de contenido el régimen constitucional moderno que se busca en el país. Por el contrario, forzar una aplicación armónica de todos los derechos e intereses jurídicamente protegidos, contribuye a normalizar una cultura jurídica proclive a la consolidación del estado democrático constitucional de derecho en México.

En suma, se defenderá en el estudio que cuando los tribunales electorales deciden un caso de libertad de expresión como los que involucran las campañas electorales negativas, no sólo se está resolviendo respecto del conflicto entre los partidos políticos y sus candidatos, sino también cuál es el nivel de protección y de vigencia que tiene en el país la libre circulación de las ideas y opiniones, así como el acceso a la información de parte de los electores. Si se dan estas condiciones, entonces, puede comprobarse que se están dando los cimientos básicos para que la democracia representativa pueda funcionar.⁸

⁸ Cfr. Cossío Villegas, José R. y Silva Meza, Juan N., "Libertad de expresión y símbolos patrios", en *Letras Libres*, Año VIII, Número 85, Enero 2006, pp. 60-61.

Planteamiento del problema

Las personas que se dedican profesionalmente a la política no pierden automáticamente, por ese solo hecho, sus derechos fundamentales; pero, por el otro lado, también adquieren una serie de deberes jurídicos y responsabilidades políticas que los colocan en un estrato privilegiado en la sociedad.

La forma en que se proteja la esfera de derechos e intereses de los políticos y de personas colectivas con relevancia social, como son los partidos políticos, es un buen parámetro de la garantía efectiva de los derechos fundamentales en un sistema político constitucional democrático; específicamente cuando el ejercicio de las libertades de expresión, de opinión, de información se dan a través de palabras negativas y, por ende, pueden colisionar con otros derechos igualmente fundamentales, como son la dignidad, el honor, la imagen.

Es en este sentido que el estudio de las normas y su aplicación por parte de los jueces electorales a través de un período de tiempo acotado (2000-2010) en materia de expresiones en contextos de la vida política, como son por ejemplo las elecciones, debe servirnos como parámetro para medir nuestro régimen constitucional democrático. Para que ese análisis sea objetivo y regulado debe buscar las constantes, métodos, teorías y armonizaciones en las resoluciones de casos jurisdiccionales en dicho período, a fin de contrastarlas contra la doctrina y la jurisprudencia internacional en el tema.

Si las conclusiones son en el sentido de que los políticos son objeto de prohibiciones desproporcionadas en el ejercicio de su derecho a la libertad de

expresión debido, fundamentalmente, a que no existe un método adecuado y coherente para el análisis y resolución de estos conflictos, o que los métodos o teorías aplicadas son oscilantes, estaremos frente a una asignatura pendiente no sólo de la ciencia jurídica en México y, especialmente, del papel del juez electoral en nuestro país, sino también de la transición política del estado mexicano.

En todo caso, en la resolución de conflictos derivados de campañas electorales negativas, en donde están en juego derechos a la libertad de expresión, de información, de opinión; derechos al honor, a la imagen, a la dignidad; además de los derechos e intereses de los electores de obtener diversa información, diferentes opiniones, sobre los candidatos y sus partidos políticos; se parte de la premisa teórica de que, en principio, los jueces electorales, a través de un método coherente en el cual se ponderen adecuadamente todos los derechos e intereses en juego, deben privilegiar la libertad de expresión como uno de los fundamentos de un orden constitucional democrático.

Lo que pretende este trabajo es responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Están protegidas constitucionalmente las expresiones negativas en una campaña electoral? De ser así, ¿hay límites a las expresiones negativas que se dan durante una campaña electoral? Además de, ¿cuáles son los parámetros o *standards* que los jueces electorales deben seguir para resolver este tipo de asuntos en donde, por un lado, una de las partes se dice denigrado o calumniado y, por otro, quien utiliza una campaña negativa se defiende aduciendo las expresiones negativas se dan en los márgenes de la libertad de expresión?

Justificación

De nuevo con Bovero, si se reconoce que el “eje del sistema que hoy llamamos democrático sea la elección; pero (...) no la elección pura y simple, sino más bien la *repetición* de la elección...”⁹, puede fácilmente entenderse la centralidad que las elecciones periódicas, auténticas y libres han tenido en México en los últimos veinte años. De hecho, son las diversas reformas electorales respecto de las elecciones y sus condiciones jurídicas, el régimen de los partidos políticos, los derechos político-electorales de los ciudadanos y la estructuración de los árbitros electorales lo que, en un sentido, determina a la transición política mexicana.¹⁰

⁹ *Op. cit.*, p. 32.

¹⁰ “La experiencia de la transición mexicana es la de una transformación lenta, gradual, legal, sistemáticamente negociada. Su recurso no fue el fusil sino los votos. No la fuerza sino el discurso, la crítica, la movilización. No las rupturas estructurales sino las reformas.” Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 37. En el mismo sentido se puede leer a Valdés Zurita: “Algunos autores hemos sostenido, en consecuencia, que México ha atravesado por una etapa de reformismo electoral. Para algunos, las sucesivas reformas electorales han formado parte del proceso de transición democrática que ha vivido el país. Otros sostienen que las reformas han sido sólo punto de partida de la transición. Algunos más se abstienen de usar un concepto surgido de otras experiencias históricas, pero no dejan de reconocer que las reformas electorales forman parte del cambio político que ha vivido la nación durante las últimas dos décadas del siglo XX.” Valdés Zurita, Leonardo, “Elecciones y Legislación Electoral”, en Baca Olamendi, Laura *et al.* (compiladores), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica y coeds., 2000, p. 199.

De manera constante y sostenida las elecciones mexicanas en las últimas dos décadas han sido cada vez más competitivas; no sólo por lo que hace a sus resultados en estricto sentido, sino, también, en la forma en que las condiciones de las competencias democráticas se respetan.¹¹ En este sentido una de las elecciones federales más competitivas fueron, a no dudarlo, las elecciones de 2006; en efecto, no sólo por lo que hace a la rivalidad y cercanía en los resultados electorales¹², sino, también, y esto es lo más importante para efectos de estas

¹¹ En general, siguiendo a Augusto Hernández, respecto de la competitividad de las elecciones pueden tenerse dos acepciones. En primer lugar, desde el punto de vista de si en el sistema político se permite una real competencia gracias a la vigencia de condiciones de libertad, pluralismo, tolerancia, publicidad, garantía amplia de impugnabilidad, jurisdicción electoral, organismos autónomos de preparación y vigilancia de las elecciones, etcétera; y, en segundo término, según si las elecciones mismas son reñidas, es decir, que haya elecciones en donde, basados en una rivalidad democrática regulada, los resultados así lo demuestren. Hernández Becerra, Augusto, "Competitividad", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, *id.*, 2000, p. 220. La competitividad de la elecciones en México en los últimos veinte años pueden ser analizadas desde ambas concepciones: Por una parte, como se lee en la nota anterior, el proceso de transición democrática se sustentó en un gradual proceso de reforma electoral para establecer condiciones mínimas de competitividad; y, por la otra, tanto las campañas electorales propiamente como los resultados mismos, son cada vez más reñidos.

¹² Los resultados definitivos de esta elección, en lo que interesa en esta parte, fueron los siguientes: Para el PAN 15,000,284 votos (35.89%); mientras que para la Coalición *Por el Bien de Todos* (PRD, PT. CONVERGENCIA) 14,756,350 (35.31%). Es decir, una mínima diferencia entre el primer y segundo lugar de apenas 243,934 votos (.58%). INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Estadística de las Elecciones Federales de 2006*, visible en

líneas, por las condiciones en las cuales se llevó a cabo el proceso electoral de esa fecha. Se estima que el evento más importante del referido proceso electoral fue la manera en que se abordó el análisis de las libertades de expresión durante una elección: Se buscó, de un lado, la “protección” de los electores mexicanos y la “defensa” de los derechos al honor de candidatos y partidos, pero, en otro sentido, pudo haberse debilitado el debate intenso e incómodo –para algunos- de una democracia.

Nos referimos a los *spots* que tanto en radio y televisión fueron transmitidos por los partidos políticos y coaliciones durante la campaña presidencial, cuyo contenido y legalidad fue juzgado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, según ordenó el Tribunal Electoral. En otras palabras, fue de manera muy destacada en este proceso electoral que se intensificó, dentro de las estrategias de propaganda electoral, el uso de las denominadas campañas negativas. Se parte de la hipótesis de que el análisis jurídico que de los expresiones manifestadas en dichos *spots* llevaron a cabo los órganos electorales (administrativo y jurisdiccional), ponderó inadecuadamente tanto los derechos e intereses en conflicto, como la importancia que para una democracia constituye el debate público abierto, fuerte e irreverente. Si bien en la totalidad de los casos los asuntos fueron analizados, en primer término, por el Instituto Federal Electoral a través de procedimientos administrativos sancionadores, lo que interesa para efectos de este trabajo es la labor que llevó a cabo el Tribunal Electoral del Poder

<http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html> [consultado el 11 de noviembre de 2011].

Judicial de la Federación, por el rol que como tribunal constitucional especializado en materia electoral debe llevar a cabo ese órgano en el estado constitucional democrático de México.¹³

En este orden de ideas, la elección de 2006, con sus campañas conocidas como *Mentir es un hábito para ti*¹⁴ y *Un peligro para México*¹⁵, no fue la primera ni será la última ocasión en que se verán este tipo de campañas electorales negativas. De hecho, antes de esa fecha, en las elecciones intermedias de 2003 se registra, entre otros asuntos, el caso *Quítale el freno al cambio*¹⁶; incluso después de la reforma constitucional de dos mil siete, en las campañas de 2009 se conoció el asunto denominado *Sopa de letras*¹⁷ y, más recientemente, si bien

¹³ Jesús Cantú Escalante identifica a la sentencia SUP-RAP-81/2009 como la primera sentencia del Tribunal en el tema, con posterioridad a la reforma de 2007 y 2008 (Cantú, Jesús, “El Tribunal cancela la libertad de expresión en la propaganda electoral”, en Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar (coordinadores), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 111); sin embargo, se defiende en esta investigación que la tendencia de debilitamiento de la libertad de expresión es previa a dicha reforma.

¹⁴ Expediente SUP-RAP-31/2006, resuelto en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 23 de mayo de 2006.

¹⁵ Expedientes SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006 acumulados, resueltos en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 23 de mayo de 2006.

¹⁶ Expediente SUP-RAP-87/2003, resuelto en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 30 de septiembre de 2003.

¹⁷ Expediente SUP-RAP-81/2009, resuelto en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 6 de mayo de 2009. Esta es la sentencia que analiza Jesús Cantú Escalante en su obra antes citada.

formalmente fuera de un proceso electoral pero dentro de los linderos de un campaña negativa, en 2010, el caso *La mafia en el poder*.¹⁸ Esto significa que cada vez son más frecuentes las expresiones de los políticos que puedan interpretarse como ataques a los derechos de sus adversarios políticos, incluso fuera de los tiempos de una elección; es decir, en donde, por una parte, se alegue violación a la normatividad electoral por el contenido de *spots* de radio y televisión que ataquen derechos de terceros y, por la otra, se aduzca por el emisor de los mensajes que sus contenidos están protegidos por el derecho a la libertad de expresión.¹⁹

Objetivos

Se investigará la forma en que los jueces electorales abordan las expresiones de los políticos que se vierten en los fenómenos de comunicación política que se llaman campañas negativas, no sólo a través de la regulación de su actividad política, sino específicamente a través del enjuiciamiento de sus

¹⁸ Expediente SUP-RAP-194/2010, resuelto en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 12 de enero de 2011.

¹⁹ Posterior a la reforma constitucional de 2007 y 2008, específicamente entre julio de 2008 y diciembre de 2009, la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene registrados 50 expedientes de recursos de apelación en donde se aduce la utilización de expresiones denigrantes a las instituciones o a los demás partidos políticos o bien expresiones que calumnien a las personas mediante propaganda. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Respuesta a solicitud de acceso a la información pública*, 30 de marzo de 2010.

expresiones y conductas. Esto es, deseo sistematizar el conocimiento respecto al estado de la argumentación jurídica de los tribunales que en México tutelan la protección de derechos políticos, particularmente por lo que tiene que ver con las expresiones de quienes se dedican al ejercicio profesional de la política, específicamente en una fase del proceso democrático electivo.

Lo anterior a fin de contar con elementos para analizar el peso que se asigna en nuestro sistema constitucional democrático a las expresiones de un debate público. Y, en consecuencia, entender el nivel de desarrollo de una cultura jurídica y política democrática.

Hipótesis

a).- En el enjuiciamiento de las campañas electorales negativas deben ponderarse todos los derechos e intereses en juego, privilegiando, en principio, el derecho a la libertad de expresión sobre el derecho al honor, a la imagen o a la dignidad de partidos políticos y candidatos.

b).- Al resolver conflictos jurídicos respecto de campañas electorales negativas, los jueces deben utilizar un método jurídico coherente que pondere de forma adecuada todos los derechos e intereses en juego y que sea susceptible de control y objetividad.

c).- Las decisiones de conflictos jurídicos de campañas electorales negativas que no justifiquen adecuadamente en cada caso particular las razones por las cuales la libertad de expresión cede frente al derecho al honor, a la imagen

o a la dignidad de los partidos políticos y candidatos, debilita el debate público del régimen constitucional democrático mexicano.

Marco teórico y conceptual de referencia

En principio, es de señalarse que el sustento metodológico que se defenderá para el análisis de la justiciabilidad de casos de campañas negativas en las cuales se enfrentan la libertad de expresión y el derecho al honor, a la imagen o a la dignidad, es uno que se conoce como ciencia jurídica normativa, dado que, entendemos, permite de mejor manera armonizar todos los derechos e intereses que están en juego en este tipo de conflictos derivados de campañas electorales negativas. Además, la teoría de los derechos fundamentales será uno de los pilares de la investigación; con base en ello, se estudiarán conceptos como derechos fundamentales de los ciudadanos, contenido esencial de los derechos fundamentales, libertad de expresión política, límites y restricciones a la libertad de expresión política, núcleo y límites de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, conflictos entre derechos concurrentes. De su parte, también deben ser analizados conceptos como modelo democrático constitucional de derecho; democracia participativa o deliberativa; debate público en una democracia. Además, son importantes conceptos como comunicación política, comunicación en campañas electorales, campañas negativas.

En este sentido, puede señalarse que, desde nuestra perspectiva, el derecho y la política son productos culturales. El derecho intenta ordenar las conductas de los hombres en sociedad y, por su parte, la política se refiere a la

forma en que los seres humanos toman decisiones colectivas. En un sistema democrático, ambas actividades, derecho y política, encuentran su más plena expresión en beneficio de las personas. La democracia, en este sentido, se sustenta en ambos: Por una parte, el derecho sirve de legitimidad del acceso y ejercicio del poder; y, por la otra, la política le da sentido de trascendencia a la creación, interpretación y aplicación del derecho. Esto es, se parte de un fundamento filosófico según el cual puede afirmarse que el derecho no permite ser explicado sin entender su papel en el sistema político: En principio, la vigencia y validez de la ley otorga legitimación democrática al ejercicio del poder; en este sentido, la garantía de los derechos de las personas es indispensable para catalogar a un régimen como democrático, porque sin la defensa de los derechos de los ciudadanos –y esto implica su interpretación y equilibrio frente a otros derechos o intereses-, no es posible que el sistema político sea funcional en términos democráticos. De otra parte, el solo brazo del poder político en sociedad, sin el freno justificado del derecho, hacen imposible que las personas encuentren las condiciones para su pleno desarrollo. En conclusión en esta parte, reforma política del estado que no analiza las formas de aplicar el derecho en los límites de los derechos y libertades de los ciudadanos, es sólo un catálogo más de buenas intenciones; en otras palabras, instituciones, poder y derecho deben ser analizados en sus productos más acabados: las normas jurídicas y las resoluciones jurisdiccionales a través de las cuales se aplican a los casos concretos.

Metodología

Puede explicarse, entonces, que la investigación se basará en el método legal-formal, en razón de que se estudiará la regulación jurídica de las expresiones de los políticos durante las campañas electorales, particularmente el fenómeno denominado campañas negativas. Además, utilizará las herramientas del análisis jurisprudencial, toda vez que será pertinente conocer los alcances de la argumentación jurídica en las decisiones jurisdiccionales que han resuelto conflictos relacionados con este tipo de expresiones de los políticos, o la validez constitucional de su regulación. Adicionalmente, será menester utilizar el método histórico, a fin de conocer la evolución de la regulación de este tema. Y, también, con el objeto de reconocer los alcances que en nuestro país se han dado a las expresiones de los políticos, será menester el método comparado. Finalmente, debe señalarse que la investigación precisa de instrumentos interdisciplinarios, en razón de que no sólo se funda en el análisis dogmático del derecho, sino que precisa de conceptos de la ciencia política y de la comunicación política.

Desarrollo preliminar

La tradición jurídica mexicana, y particularmente la regulación de las elecciones en México, han transitado por dos tensiones teóricas: Por una parte, nuestra siempre presente escuela positivista y, por la otra, la intención de dotar de un piso mínimo de equidad a la competencia electoral. Así, en este tema específico, se han creado reglas específicas que acotan la libre expresión de los políticos a través de la propaganda electoral.

Parece, sin embargo, que los aplicadores del derecho, particularmente quienes resuelven controversias de esta índole, olvidan que el derecho es algo más que la norma puesta por el legislador. Además, evitan reconocer que hay factores “extrajurídicos” que también deben ser armonizados.

En este sentido, se parte de la premisa metodológica de que, a pesar de las normas que regulan la expresión de candidatos y partidos políticos durante una campaña electoral, aun siendo actualmente de rango constitucional la prohibición de campañas negativas, también están presentes otros factores que deben ser articulados o armonizados al momento de resolver una controversia de esta naturaleza; de hecho, estimamos, todos los derechos e intereses que se deben armonizar en este tipo de conflictos (resumidamente, libertad de expresión, derecho al honor, interés de acceder a información) tienen sustento jurídico.²⁰

Particularmente importante para estos fines debe ser, según se sostiene, la función o el propósito del debate y la libre expresión de las ideas en un régimen democrático. Aun con la inercia jurídica mexicana de “tutela” de los individuos (y esto no es sólo privativo del derecho electoral), se defiende que en los casos de campañas electorales negativas, los jueces deben seguir directrices más allá de

²⁰ Rubén Minutti Zanatta, analizando la sentencia SUP-RAP-115/2010, considera que en este tipo de asuntos el órgano jurisdiccional se aboca a resolver en el fondo un problema de valores encontrados: De un lado, aquellos que protege la Constitución respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información; y, del otro, derechos a la propia imagen, a la moral, al honor, a la vida privada, al orden público, a la equidad en la contienda, los derechos de terceros (*Valores encontrados. Información, libertad de expresión y propaganda electoral*, México, TEPJF, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, 2012, p. 25).

las normas expresas que restringen la libre expresión, para apuntalar no sólo una supuesta contienda equitativa, sino, sobre todo, para defender un debate intenso, incómodo, irreverente que es inherente a todo estado democrático. De lo contrario, más que proteger se daña al sistema democrático de nuestro país. En efecto, oponer un derecho liberal como es la expresión frente a otro genérico que en nuestro desarrollo electoral se ha denominado equidad en la contienda, lo único que hace es, desde nuestra perspectiva, anular los derechos de los individuos, no sólo de quienes hayan emitido expresiones negativas, sino también de quienes tienen el derecho y el interés de conocer prácticamente todo de las trayectorias de partidos políticos y sus candidatos y, con ello, en realidad se está debilitando el debate público del régimen constitucional democrático en México.

En efecto, uno de los elementos que fundan un sistema democrático es sin duda la libertad de expresión. Derecho fundamental que si bien es normalmente estudiado desde la perspectiva de los ciudadanos en general, y también desde el punto de vista de los profesionales de los medios de comunicación, de los periodistas, en nuestro país rara vez se aborda desde el punto de vista de los políticos.

En un sistema democrático el debate público es permanente; sin embargo, se intensifica en periodos electorales. Los comicios potencian los derechos y libertades políticas, particularmente de la libertad de expresión. Por lo tanto, el análisis jurídico que de tales fenómenos se lleve a cabo, debe articular consistentemente todos los derechos en juego. Por lo que hace a las campañas negativas: la libertad de expresión, el derecho al honor, el derecho a la

información de los ciudadanos. Y todo ello con la guía del núcleo de valores que resguarda nuestro modelo de democracia constitucional.

No hacerlo así deja sin contenido al régimen constitucional moderno al que aspiramos los mexicanos. Por el contrario, forzar una aplicación armónica de todos los derechos e intereses jurídicamente protegidos, contribuye a normalizar una cultura jurídica proclive a la consolidación del estado democrático constitucional de derecho en México.

La campaña presidencial de dos mil seis evidenció que el análisis jurídico que de las expresiones manifestadas en dichos *spots* llevaron a cabo los órganos encargados de resolver controversias electorales, hizo ceder al derecho a la libertad de expresión frente a otros derechos e intereses y, con ello, desde nuestra perspectiva, se ponderaron inadecuadamente todos los derechos en conflicto, como el interés o valor que para una democracia constituye el debate público abierto, fuerte e irreverente.

Las elecciones presidenciales de 2006 no son ni las primeras ni serán las últimas en que se verán este tipo de campañas electorales.²¹ Por lo cual, las preguntas pertinentes deben ser: ¿Están protegidas constitucionalmente las

²¹ Como se expresó anteriormente, en 2006 se presentaron, entre otras, las campañas negativas conocidas como *Mentir es un hábito para ti* y *Un peligro para México*. En las elecciones intermedias de 2003 se registra, entre otros asuntos, el caso *Quítale el freno al cambio*. En las campañas de 2009 se conoció el asunto denominado *Sopa de letras* y, más recientemente, en 2010, si bien formalmente fuera de un proceso electoral pero dentro de los linderos de una campaña negativa, se presentó la campaña llamada *La mafia en el poder*.

expresiones negativas en una campaña electoral? De ser así, ¿hay límites a las expresiones negativas que se dan durante una campaña electoral?

Preguntarnos esto sirve a fin de contar con elementos para analizar el peso que se asigna en nuestro sistema a uno de los pilares del régimen democrático: Las expresiones de un debate público fuerte. Y, en consecuencia, entender el nivel de desarrollo de una cultura jurídica y política democrática. Porque un inadecuado equilibrio de derechos en la regulación y juicio de las expresiones de los políticos, lejos de proteger a los electores, los afecta indirectamente, en razón de que se debilita el debate público de un régimen democrático.

Esto es así, porque no puede explicarse el derecho sin entender las relaciones que tiene con el sistema político en democracia. El imperio de la ley otorga legitimación democrática al ejercicio del poder y, a su vez, la garantía de los derechos de las personas resulta indispensable para catalogar a un régimen como plenamente democrático. Sin la defensa de los derechos de los ciudadanos –y esto implica su interpretación y equilibrio frente a otros derechos o intereses-, no es posible que el sistema político sea funcional en términos democráticos. De otra parte, el solo brazo del poder político en sociedad, sin el freno justificado del derecho, hace imposible que las personas encuentren las condiciones para su pleno desarrollo.

Esta delicada labor de articulación consistente debe ser realizada por los aplicadores del derecho. En el tema de campañas electorales negativas y libertad de expresión, se desea encontrar algunos estándares mínimos para resolver las

tensiones siempre presentes entre libertad e igualdad en las competencias electorales.²²

I.- La ciencia normativa del derecho como modelo epistemológico en los conflictos jurídicos de campañas electorales negativas

Cuál es la función de la ciencia del derecho, cuáles sus presupuestos y principios metodológicos, cuál su método preponderante, no son preguntas sencillas de contestar. Por el contrario, aun haciendo de lado la cuestión de si existe o no una ciencia jurídica, resulta realmente difícil intentar una respuesta medianamente coherente a estas interrogantes. De hecho, aún ahora se debate en la teoría, en la filosofía y en la metodología del derecho estas cuestiones, por lo que no se pretende en este apartado ni aun delinear los términos de esta cuestión. Lo que se busca es, principalmente, justificar la carta de navegación metodológica

²² Refiriéndose a asuntos en materia constitucional electoral, Lowenstein sostiene: “The constitutional issues we will be considering often reflect the tensions long recognized between the twin goals of liberty and equality.” Lowenstein, Daniel Hays, *Election Law. Cases and Materials*, Durham, Carolina del Norte, Estados Unidos de América, Carolina Academic Press, 1995, p. 1. Desde otra perspectiva, Sartori afirma: “En el planteamiento de Tocqueville, como se ha visto, el liberalismo solo se reconoce en el principio de la libertad, y la democracia sin más, se reconoce en el principio de la igualdad; la liberal-democracia busca conciliar la libertad con igualdad; y si, o cuando, esta conciliación fracasa llegamos al dilema entre libertad e igualdad.” Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, México, Nueva Imagen, 1997, p. 2004.

que se ha seleccionado para ser consistente con el cuerpo de crítica de los asuntos materia de este trabajo.

Parece ser que atrás de la guía metodológica que se escoja está siempre el concepto de derecho que se tiene. Por eso, es importante recordar que, en general, existen tres vertientes teóricas y filosóficas respecto a lo que se considera derecho. Por una parte, la escuela antigua, identificada en gran medida con el jusnaturalismo; por otra parte, teorías críticas del derecho y, finalmente, la versión *kelseniana* del derecho.²³ Para la primera, el derecho busca el bien común (Santo Tomás de Aquino)²⁴; para la segunda (marxismo), el derecho es un instrumento de

²³ Véase Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 2005, pp. 48-49. Para otra visión tripartita de las visiones teóricas y metodológicas respecto al derecho véase Vázquez, Rodolfo, "Cómo se enseña el derecho", en: *Ciencia. Revista de la Academia mexicana de Ciencias*, México, vol. 57, abril-junio 2006, pp. 47-60; en este trabajo, Rodolfo Vázquez habla de tres concepciones del derecho y, por ende de tres tipos de metodología y enseñanza del derecho: a) la concepción formalista o positivista; b) la concepción funcionalista o crítico-realista; y c) la concepción argumentativa y democrática.

²⁴ Para esta vertiente véase Betegón, Jerónimo *et. al.*, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 31-66; Fernández, Eusebio, "El iusnaturalismo" en: Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 55-64. Para el "eterno retorno del jusnaturalismo" véase Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, trad. de Jorge Seña, Barcelona, Gedisa, 1997; Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, trad. de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

dominación, y, finalmente, para la visión positivista²⁵, el derecho no es más que un conjunto de normas coactivas.²⁶

Se estima que, frente a los postulados metodológicos de jusnaturalismo y positivismo, puede encontrarse una vertiente metodológica que relacione funcionalmente tanto valores y principios como normas puestas por el legislador.

Más aún en el tema que se trata en este trabajo: Derecho electoral, libertad de expresión y campañas electorales negativas, si bien involucran una serie de derechos y deberes jurídicos derivados de la actividad creadora del legislador, no puede dejarse de lado el papel que juega el derecho en la “pacificación” de la competencia electoral, en la “civilidad” con la cual debe distribuirse el poder político en una sociedad jurídicamente organizada. Es decir, normas, principios, realidades políticas, valores, deben ser consistentemente articulados para que el derecho electoral sirva para administrar el conflicto en el acceso al poder político.

En este sentido, derecho y valores políticos están íntimamente relacionados. Más aún cuando lo que se controla a través del derecho son los mecanismos de entrada al poder político institucionalizado. Por ello, se estima, el modelo de ciencia normativa del derecho es el cauce metodológico que permite armonizar en una forma eficiente derechos, valores y principios en materia de

²⁵ Para el estudio de la vertiente positivista véase Bobbio, Norberto, *El positivismo jurídico*, trad. de Rafael de Asís y Andrea Greppi, Madrid, Debate, 1998; *id.*, *El problema del positivismo jurídico*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, México, Fontamara, 1992; Bulygin, Eugenio, *El positivismo jurídico*, México, Fontamara, 2006; Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho. Introducción a la problemática científica del derecho*, México, Editora Nacional, 1981.

²⁶ Atienza, Manuel, *op. cit.*, p. 48.

campañas electorales negativas y, por ello, se precisa la revisión mínima de sus postulados básicos.

i).- Objeto o función de la ciencia jurídica desde la perspectiva normativa

¿Para qué sirve la ciencia jurídica? Es la respuesta que se intenta responder cuando uno estudia la función u objeto de la ciencia. Frente a las posiciones de otros modelos metodológicos, la ciencia normativa del derecho intenta “proporcionar guías para la administración de justicia, ofreciendo orientaciones de *sententia ferenda*.”²⁷ Esto es, mientras el modelo positivista intenta eliminar de la ciencia del derecho los elementos extraños²⁸ o la ciencia jurídica sistematizadora pretende conectar el derecho con la lógica²⁹, el modelo normativo voltea hacia los jueces y les pregunta: ¿qué hay más allá del derecho?

Responder a esta pregunta por parte de los jueces implica seguir un mínimo de coherencia argumentativa y, a su vez, un piso de responsabilidad política de los jueces. Es decir, el juez no puede abandonar su responsabilidad frente a la sociedad en su tarea de resolver conflictos otorgando significados a las normas puestas por el legislador, ni aun en una tradición jurídica como la mexicana, anclada en modelos positivistas.

²⁷ Nino, Carlos S., *Algunos modelos metodológicos de “ciencia” jurídica*, México, Fontamara, 1999, p. 89.

²⁸ *Ibidem*, p. 20.

²⁹ *Ibidem*, p. 55.

En efecto, “los jueces deben enfrentar el problema de asignar significado al lenguaje con que se expresan las normas que ellos están obligados a aplicar.”³⁰ Este deber no está presente sólo frente a los llamados “casos difíciles”. Por ejemplo, en el tema específico de este trabajo, un análisis superficial del problema jurídico concluiría que al haber normas jurídicas expresas que prohíben el desacreditar a los contendientes políticos³¹, cualquier caso de esta índole debe ser resuelto sancionando a quien utilice campañas negativas; sin embargo, el modelo de ciencia normativa del derecho, a esta posición sin responsabilidad política, responde que aun en estos casos, “una teoría de (la) legislación también resulta necesaria cuando las palabras son, desde el punto de vista lingüístico, impecables.”³² Es decir, aun en los casos en que aparentemente nada hay qué

³⁰ *Ibidem*, p. 90.

³¹ Desde ahora puede señalarse que, conforme al artículo 41, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “[e]n 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”; a su vez, en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se subraya que es obligación de los partidos políticos “[a]bstenerse, 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.”

³² Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, trad. de Claudia Ferrari, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 26.

sopesar o articular, es imprescindible reconocer el deber de los jueces de adoptar una posición valorativa sobre las normas jurídicas. Más aún, se sostendrá en esta investigación, cuando en los casos de campañas electorales negativas pueden servir para potenciar una de las libertades fundamentales de un régimen constitucional democrático: la libertad de expresión.

Ahora bien, los jueces, en este proceso de reconocimiento del derecho más allá del positivismo, deben aceptar que “no hay una modalidad única de aplicación de normas jurídicas a casos particulares.”³³ Y, por ende, “deben incurrir en una sutil apreciación de propósitos y finalidades en la que factores valorativos juegan un papel decisivo.”³⁴ Particularmente nos interesa remarcar que en los casos de resolución de conflictos con motivo de campañas electorales negativas, hay valores democráticos liberales, como la libre circulación de las ideas y opiniones, que deben ser privilegiados para fortalecer y no obstruir el debate público fuerte y desinhibido.

Cómo justificar este acercamiento metodológico del derecho en un país como México puede ser una pregunta que rebase los límites de la investigación; sin embargo, una primera aproximación teórica podría ser la transformación del régimen político mexicano. En efecto, mientras el sistema político mexicano tenía rasgos autoritarios, es decir, a lo largo de la mayor parte del siglo XX, resultaba disfuncional una visión más abierta del derecho y, por ende, de la ciencia del derecho. Con esto, desde luego, no se pretende retomar una vez más la antigua

³³ Nino, Carlos S., *op. cit.*, p. 93.

³⁴ *Idem.*

tesis de que el positivismo a ultranza justifica regímenes políticos no democráticos; simplemente se trata de expresar que para un régimen político cerrado resultaba altamente funcional que los jueces fuesen sólo el “brazo mecánico de la ley”. Sobre todo, porque identificar derecho con ley facilitaba su aplicación, ya que las normas legislativas eran creadas hegemónicamente por un solo partido político.³⁵

Contra esta realidad política, ahora México presenta una faceta democrática. La aplicación del derecho, y, desde luego, su concepción y su metodología, no escapan a esta realidad social. Es por tal motivo que, desde esta perspectiva, hay una necesidad política de diferentes modelos metodológicos de la ciencia del derecho. Particularmente de uno que acepte que el derecho es incompleto pero integrable a través de contenidos axiológicos.

Y conforme con este modelo, la formación del jurista sobreentiende los siguientes postulados:

La tendencia a una integración entre las diversas esferas de la razón práctica: el derecho, la moral y la política; la idea de que la razón jurídica no es sólo razón instrumental, sino razón práctica (no sólo sobre medios, sino también sobre medios); la actividad del jurista no está guiada –o no está guiada exclusivamente- por el éxito o la utilidad, sino por la idea de corrección, por la pretensión de justicia; la importancia puesta en la necesidad de tratar de justificar racionalmente las decisiones –y, por tanto, en el razonamiento jurídico- como característica esencial de una sociedad democrática; (...)

³⁵ “Los órdenes jurídicos se determinan en un sentido importante por los modelos de dominación política propios de cada sociedad; (...) las distintas etapas del cambio dependen de las características generales del modelo de dominación política que pretenda superarse.” Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 15.

por último, la consideración de que el derecho no es sólo un instrumento para lograr objetivos sociales, sino que incorpora valores morales...³⁶

Entender al derecho electoral –y, en cierta forma, cualquier rama del derecho nacional- desde esta perspectiva metodológica resulta más funcional al régimen constitucional democrático del estado mexicano del siglo XXI. Se entiende que el modelo de ciencia normativa del derecho es pertinente para la justa armonización entre normas puestas por el legislador y valores políticos de una sociedad democrática. Particularmente para el problema jurídico de las campañas electorales negativas, la prohibición de expresiones denigrantes de instituciones o partidos o que calumnien a personas, y los derechos de libertad de expresión y al honor que en tales conflictos se enfrentan.

ii).- Principio fundamental, presupuesto y método específico

Frente al modelo positivista y al sistematizador, que sostienen respectivamente, que debe eliminarse de la ciencia del derecho cualquier elemento extraño –esto es, de contenido valorativo- y que el derecho debe conectarse con la lógica, la ciencia normativa del derecho reconoce que el orden jurídico no es autosuficiente, por lo cual los jueces deben usar principios no jurídicos al resolver controversias. Específicamente en lo que nos incumbe, los jueces electorales deben partir de una concepción de la democracia y sus valores

³⁶ Vázquez, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 56-57.

que sea compatible con el ejercicio de ponderación o armonización. En efecto, bajo este modelo, “el orden jurídico no constituye, en los hechos, un sistema auto-suficiente para resolver cualquier caso concebible. Y no siendo posible resolver los casos no previstos unívocamente mediante técnicas de interpretación y de reconstrucción del sistema axiológicamente neutrales, los jueces están compelidos a resolver tales casos recurriendo, en algún momento de su razonamiento, a principios y reglas no jurídicos.”³⁷

Desde este mirador, para el caso que nos interesa –derecho electoral y campañas políticas-, más allá de las reglas específicas en materia de campañas electorales, está un modelo de democracia. Un modelo democrático que si bien está, en principio delineado en la norma constitucional, su contenido específico es llenado por la interpretación de los jueces electorales. Son éstos quienes, en última instancia, dotan de rostro a la palabra democracia electoral. Qué modelo democrático se acepte dependerá, sin duda, de que los jueces recurran a conceptos más allá de las normas puestas por el legislador y, en último análisis, de un posicionamiento valorativo de la idea de democracia.

El ajuste de la norma positiva frente a los principios y a los factores extrajurídicos se sintetiza en una labor jurídica que se expresa a través de estándares. Es decir, de guías para la administración de la justicia.

Ahora bien, este marco teórico lleva a la adopción de un método de trabajo. Si para otras vertientes metodológicas puede trabajarse científicamente en el derecho con definiciones, observación y experimentación o inducción jurídica, la

³⁷ Nino, Carlos S., *op. cit.*, pp. 92-93.

ciencia normativa funciona a través de la articulación consistente del orden jurídico.

El primer paso es reconocer o aceptar el acervo normativo positivo. No hacerlo así, deslegitima la labor jurídica; es decir, se sembraría en el mar. Además, debe seleccionarse la mejor teoría alternativa en términos valorativos o axiológicos.³⁸

Este método permite dotar de objetividad a la reformulación del derecho positivo, toda vez que sujeta “las concepciones axiológicas propuestas para inferir nuevos *standards* con el fin de completar el sistema, al test de su adecuación a las normas institucionalmente reconocidas.”³⁹ Es decir, no desconoce la fuerza ni la seguridad jurídica que implica partir de las normas puestas por el legislador.

Pero, por otra parte, proporciona “a los jueces un esquema normativo *ideológicamente* consistente. (Porque permite que) acepten principios adicionales para resolver casos que tales normas no solucionan⁴⁰, sobre la base de los mismos fundamentos que podrían justificar su reconocimiento de aquellas normas.”⁴¹

Así, frente a conflictos de derecho electoral relacionados con campañas electorales negativas, los jueces de la materia, conforme a este modelo

³⁸ *Ibidem*, p. 99.

³⁹ *Ibidem*, p. 101.

⁴⁰ O que solucionan de forma ineficiente dichos casos, sea porque no son útiles para una concepción democrática de la sociedad, sea porque se imaginaron para contextos sociales diferentes.

⁴¹ Nino, Carlos S., *op. cit.*, p. 101.

metodológico, deben reconocer el acervo positivo de las normas jurídicas puestas por el legislador. Pero, enseguida, están compelidos a adoptar una teoría que en términos axiológicos reformule el derecho electoral.

Por qué deben hacer esto y no una mera aplicación mecánica del derecho puede encontrar una posible respuesta, como se señaló líneas arriba, en el régimen político mexicano actual. Uno sustentado formal y sustancialmente en condiciones de desarrollo democrático que no existían anteriormente.

En todo caso, adoptar esta vertiente metodológica para nuestro derecho en general y, en particular, para el derecho electoral, contribuiría a que de él pudiésemos predicar que “la actitud del derecho es constructiva: su objetivo, en el espíritu interpretativo, es colocar el principio por encima de la práctica para demostrar el mejor camino hacia un futuro mejor, cumpliendo con el pasado.”⁴²

II.- La libertad de expresión como uno de los fundamentos de la democracia

En los conflictos jurídicos derivados de las campañas electorales negativas hay en juego un gran número de derechos e intereses. Por una parte, la persona que denuncia ciertas expresiones que estima lesivas de su esfera individual, puede ver afectado su derecho al honor, a la imagen, en una palabra, a su derecho a un trato digno. De otro lado, la persona que ha colocado una estrategia expresiva con contenidos negativos respecto de otra persona o institución, aducirá que lo ha hecho en el ejercicio de su derecho a la libre expresión de ideas,

⁴² Dworkin, Ronald, *op. cit.*, p. 290.

pensamientos y opiniones. Sin embargo, no son estos los únicos derechos e intereses en juego, también, tratándose las campañas electorales (aun las de contenidos negativos) de vehículos a través de los cuales los ciudadanos acceden a información, ideas y opiniones, en este tipo de conflictos, aunque sea de manera subyacente, está presente el derecho de los ciudadanos en general de acceder a información, ideas y opiniones de relevancia pública o respecto de personas con relevancia social, lo cual constituye, un interés general de un régimen constitucional democrático de libre circulación de ideas.

Por lo que hace al derecho al honor, si bien la descripción lingüística del derecho como tal no está expresamente determinada en la CPEUM, estimamos que sí puede considerarse como un derecho fundamental dentro del bloque de constitucionalidad en nuestro país, por las siguientes consideraciones. En primer lugar, en los artículos 6° y 7° de la CPEUM se establecen como uno de los límites a los derechos de la libre manifestación de las ideas y de libre imprenta, los “ataques a los derechos de tercero” y el “respeto a la vida privada”. Además, en el artículo 1° constitucional se erige como uno de los derechos principales de las personas el reconocimiento de su “dignidad humana”, el cual constituye el núcleo del derecho al honor. Finalmente, en el propio citado artículo 1°, se erige como fundamento formal de los derechos humanos de las personas, no sólo la propia CPEUM, sino también “los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”; en este sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) vincula a nuestro país desde el 24 de marzo de 1981⁴³ y, por tanto, es

⁴³ Publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de mayo de 1981.

derecho humano reconocido y garantizado en nuestro país el establecido en el artículo 11 de dicho instrumento internacional: “1.- Toda persona tiene el derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2.- Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3.- Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

En relación con el derecho a la libertad de expresión, existe consenso en el sentido que para el régimen constitucional mexicano resulta fundamental este derecho, el cual ha sido consagrado expresamente, en principio, en el referido artículo 6° de la CPEUM: “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.” Además, el también citado artículo 7° constitucional refiere uno de los medios a través de los cuales se expresa el pensamiento: “la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia.” Por su parte, en la referida CADH, numeral 13, se reconoce que “[t]oda 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.”⁴⁴

Ahora, respecto al derecho de las personas de acceder a la información, es de remarcar que tanto en la CPEUM como en la CADH la libertad de expresión se consagra en normas que también designan al derecho de acceso o búsqueda de información, de suerte que puede asumirse desde ahora que ambos derechos están vinculados no sólo normativamente sino también funcionalmente, es decir, respecto de la función o finalidad que llevan a cabo en un régimen constitucional democrático.

En este sentido, el papel que juega la libertad de expresión en una democracia se explica, en primer lugar, con lo que antes señalamos, siguiendo a Bovero, en el sentido siguiente:

Los valores que, a pesar de no ser característicos de la democracia como tal, constituyen sus *precondiciones*, dado que solamente su garantía institucional permite la existencia de la democracia, son ante todo aquellos que provienen de la

⁴⁴ En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19, se subraya: “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 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. 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.”

tradición liberal.⁴⁵ Coinciden con las que Bobbio ha llamado <<las cuatro grandes libertades de los modernos>>: la libertad personal, que consiste en el derecho a no ser arrestados arbitrariamente (...); **la libertad de opinión y de imprenta, o, mejor dicho, la libertad de expresar, manifestar y difundir el propio pensamiento, que equivale al derecho a disentir y de ejercer la crítica pública**⁴⁶; la libertad de reunión, que puede traducirse en el derecho de protesta colectiva; la libertad de asociación, que implica el derecho de dar origen a propios y verdaderos organismos colectivos, tales como los sindicatos libres y los partidos libres, y que abre, por ello, la posibilidad de una selección política efectiva para los ciudadanos.⁴⁷

Adicionalmente, según Faúndez, siguiendo una opinión de Alexander Meiklejohn, “en la medida en que se trate de mensajes que involucran una participación en la discusión de asuntos de interés colectivo y en la formación de las políticas públicas, la libertad de expresión no puede ser coartada, porque ella es el postulado básico de una sociedad gobernada por el voto de los ciudadanos.”⁴⁸

Por otro lado, según criterios reiterados de diversos tribunales constitucionales y organismos internacionales, la libertad de expresión es uno de los pilares de la democracia.

⁴⁵ Negritas nuestras.

⁴⁶ Negritas nuestras.

⁴⁷ *Op. cit.*, pp. 49-50.

⁴⁸ Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 74.

Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) sostuvo lo siguiente:

70. 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 deseen influir sobre 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 está bien informada no es plenamente libre.⁴⁹

Además, la misma CorteIDH reconoce que esta idea es compartida en los diversos sistemas regionales de protección de los derechos humanos. En efecto, afirma la CorteIDH:

86. Existe entonces una coincidencia entre los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.⁵⁰

⁴⁹ Opinión consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas. (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), serie A, no. 5.

⁵⁰ Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, no. 111.

De su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) está consciente “que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión” y, por tanto estatuye como principio: “1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.”⁵¹

De forma preliminar puede sostenerse desde ahora que cualquier régimen democrático debe tener como uno de sus pilares a la libertad de expresión. Particularmente en los procesos electorales, durante las campañas electorales, se llevan a cabo diversas formas de expresión política; por lo que hace al objeto de este documento, interesa remarcar que aun en las campañas electorales negativas debe partirse, como método, de que la libertad de expresión es, justamente, una de las precondiciones del régimen democrático mexicano, se insiste, incluso en los casos de posible colisión con el derecho al honor de las personas.

i).- Libertad de expresión como derecho fundamental

Luigi Ferrajoli sostiene en su teoría que son “<<derechos fundamentales>> todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos los seres>> humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o

⁵¹ *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, aprobada por la CIDH durante su 108° periodo ordinario de sesiones, celebrado del 2 al 20 de octubre de 2000.

personas con capacidad de obrar.”⁵² Una de las notas que suponen los derechos fundamentales, siguiendo a Javier Jiménez Campo, es que ellos “podrán ser alegados ante los tribunales no sólo <<de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen>> (art. 53.1), sino también <<en contra>> de esa legalidad e incluso en ocasiones (...) en ausencia de las normas de ley que la Constitución requiere para el desarrollo o la ordenación del derecho.”⁵³

En este sentido, “los derechos (...) son fundamentales a partir del momento en que adquieren la positivización necesaria en el ordenamiento jurídico, preferentemente en el orden constitucional; y, que, por tanto, logran un alto grado de certeza y posibilidad garante efectiva.”⁵⁴

Ahora, la “libertad de expresión, en general, es el derecho a exteriorizar o difundir públicamente, por cualquier medio y ante cualquier auditorio, cualquier contenido simbólico.”⁵⁵ Como se señala en el artículo 13 de la CADH: “(...) 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.” O bien, como se establece en el artículo 6° de la CPEUM: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...”

⁵² *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2001, p. 37.

⁵³ *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 25.

⁵⁴ Orozco y Villa, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión en México*, México, Porrúa, 2005, p. 7.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 27.

De acuerdo a nuestro régimen constitucional, la libre manifestación de las ideas está señalado como uno de los *derechos humanos* de los que gozan todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, también puede predicarse de la libertad de expresión que reúne las notas características de los *derechos fundamentales*: son derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, han sido positivizados en la propia CPEUM, además pueden ser alegados en los tribunales aun incluso frente a la racionalidad legislativa.

En materia electoral, es pertinente señalar además, conforme a lo que interesa a esta investigación, que son justamente las campañas electorales en donde se ven potenciados los derechos que dan sustento a un régimen democrático, entre los que destacan los de participación, reunión, asociación, petición y, desde luego, de libre manifestación de las ideas.

En este sentido, respecto de un asunto resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, se sostuvo por dicho tribunal que la “libertad de expresión encuentra su más plena y urgente aplicación en el caso de los mensajes difundidos durante una campaña electoral, y porque dicha campaña es tanto un medio para diseminar ideas como para obtener el acceso a cargos de elección popular.”⁵⁶ En semejante orientación, aunque referido al debate político en general, el TEPJF ha sostenido que “el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones

⁵⁶ El caso es *EU vs San Francisco Democratic Comm.*, 489 U.S. 214 (1989), citado por Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, p. 727.

vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.”⁵⁷

ii) Las campañas electorales negativas como una forma de expresión política

El solo término *campaña* nos evoca una guerra. Una elección es, en términos simbólicos, una guerra para obtener el mayor número de votos y así, hacerse con una fracción de la representación nacional. Dentro de estas batallas por convencer a los electores (es decir, para vencer a los opositores políticos), en ocasiones los partidos políticos y candidatos deciden estratégicamente atacar directamente a sus contrincantes, en lugar de difundir las propuestas y programas que se defienden.

Es cierto que, formalmente, toda propaganda electoral o actividad de campaña electoral debe permitir a los partidos políticos y sus candidatos la “exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado”⁵⁸; más aún, conforme a la CPEUM los partidos políticos tienen asignada la función

⁵⁷ TEPJF, Jurisprudencia 11/2008, bajo el rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

⁵⁸ Artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

constitucional de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pero siempre basados en “los programas, principios e ideas que postulan”⁵⁹. Esto es reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por ejemplo, cuando afirma que “la propaganda política y electoral debe incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que hubieren registrado, para la elección correspondiente.”⁶⁰ En todo caso, el TEPJF subraya que “el fin de la propaganda electoral es buscar la obtención del voto a favor de un precandidato, candidato o partido político.”⁶¹

No obstante lo anterior, el propio TEPJF reconoce lo siguiente:

la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos,

⁵⁹ Artículo 41, base primera de la CPEUM.

⁶⁰ Tesis XXIII/2008, bajo el rubro PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 53 y 54.

⁶¹ Tesis XIV/2010, bajo el rubro PROPAGANDA ELECTORAL. NO DEBE TENER CARACTERÍSTICAS SEMEJANTES A LAS DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, página 66.

simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral; igualmente, tal actitud puede provocar dos efectos no excluyentes sino concurrentes, por una parte, el atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos, lo cual puede traducirse en abstencionismo en la jornada electoral.⁶²

La reducción del número de adeptos, simpatizantes o votos de los demás contendientes electorales, no puede realizarse sólo con un ideal debate de programas e ideas. Por el contrario, se sostiene, pretender que las campañas y la propaganda electoral sea un mero diálogo pretendidamente racional y objetivo, denota una disminución del debate fuerte, irreverente e incómodo que supone todo régimen democrático; además que voltea la mira no a los individuos y sus derechos y libertades, sino a las corporaciones partidistas y sus derechos e intereses; y por último, parte de la premisa de que la determinación de la voluntad del elector está basada únicamente en información que propongan partidos y candidatos, cuando, en realidad, está fundada, además de información propositiva, en otro tipo de variables, entre otras: La identificación con un partido político; la preferencia política negativa; la identificación de área ideológica (derecha-izquierda); la imagen del líder o candidato; las posiciones de los partidos y de los candidatos con relación a los temas o *issues* relevantes; la información.⁶³

⁶² Tesis CXX/2002, bajo el rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES). *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 181.

⁶³ Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicación política*, trad. de Josefa Linares de la Puerta, Madrid, Alianza Editorial, 2010, pp. 295-6.

Consecuentemente, como puede apreciarse, si la propaganda electoral no sólo sirve para captar adeptos, sino incluso para disminuir el caudal de votos de los contendientes; además, la determinación del voto de los electores no sólo está sustentada en información propositiva, sino incluso en datos o información molesta o incómoda respecto de los partidos y electores competidores, puede entenderse que incluso una campaña electoral de contenidos negativos puede generar información u opinión relevante para los electores. Esto último es así, porque mensajes de contenido negativo les podrían ser útiles entre otras cosas, para su identificación con el partido y sus candidatos; la percepción negativa que tenga de partidos y candidatos; la imagen del partido y candidatos; y, más importante aún, puede develar información fundamental para los electores respecto de las posiciones de partidos y candidatos con relación a ciertos temas relevantes.

En este sentido, “los mensajes negativos son aquellos que describen o llaman la atención sobre los defectos o las debilidades de un candidato y/o sus posiciones políticas.”⁶⁴ Los ataques son normalmente dirigidos a algunos rasgos de personalidad del contrincante, de su trayectoria política, de sus errores en la

⁶⁴ Martín Salgado, Lourdes, *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 233. Para otros autores, “en rigor, acusar a un adversario no significa hacer propaganda negativa. Es legítimo criticar en público la conducta de un político en cuestiones relacionadas con la ética pública, la coherencia y hasta la <<ortodoxia>> de un partido. Incluso la crítica al carácter del oponente, a ciertos comportamientos privados, es aceptable en contextos como los Estados Unidos, ya que el <<factor caracterial>> (por ejemplo, cuando el candidato es indeciso, cobarde, emplea un lenguaje sexista, etc.) se considera importante a la hora de valorar la idoneidad de un individuo para un cargo público.” Mazzoleni, Gianpietro, *op. cit.*, p. 178.

gestión pública, de su conducta personal o, incluso, de sus colaboradores más cercanos.⁶⁵ Estas líneas de acción política se justifican, desde el punto de vista estratégico, con motivo del deslinde que deben hacer los candidatos para aparecer frente a los electores como “distintos” de sus adversarios.⁶⁶ En otros términos:

Campaña negativa (...) es aquella que se enfoca en destacar los defectos del adversario, de su partido o de su plataforma política. La campaña negativa, en sentido estricto, debería ser parte esencial de cualquier sistema democrático: la dialéctica de una campaña obliga a

⁶⁵ Martín Salgado Lourdes, *op cit*, p. 236. Para Mazzoleni la nota característica de las campañas negativas no es la crítica o el ataque en sí mismo, por el contrario, el criterio que propone es el análisis de si la comunicación “se acompaña de ataques y acusaciones irrelevantes o ajenos a la dialéctica política. Si se trata de <<golpes bajos>> que la <<víctima>> no puede parar porque los anuncios o los carteles son mensajes a los que no puede contestar en un debate (y con frecuencia pagados), nos encontramos ante una <<propaganda negativa>>”. *Op. cit*, pp. 178-9. Sin embargo, el criterio que propone toma en cuenta dos elementos para decidir si se trata o no de propaganda negativa: a).- Lo irrelevante o ajeno a la dialéctica de la política del mensaje y b).- La imposibilidad de defenderse del ataque. Nos parece más acertada la idea de Martín Salgado porque sólo toma en cuenta el contenido del mensaje, lo cual será justamente lo que los jueces electorales deberán juzgar frente a otros derechos fundamentales pretendidamente vulnerados por dicho mensaje.

⁶⁶ Además de esta variable, debe tenerse en cuenta que “la información negativa tiene un poder muy importante ya que pesa más que la información positiva en el ánimo de los votantes. Por tanto, la información negativa tiene mayores posibilidades de cambiar actitudes. (...) En síntesis, la información negativa influye más y es más fácil de retener que la positiva en un contexto en el que la comunicación cada vez más está dominada por este último medio.” Crespo, Ismael *et al.*, *Manual de Comunicación Política y Estrategias de Campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2011, p. 140.

un diálogo constante en el que se contraponen argumentos y propuestas, y se iluminan los aspectos de candidatos y campañas que de alguna manera permanecen en la obscuridad. La campaña negativa, en realidad, puede imprimir dinamismo a los procesos electorales, al permitir que los rivales se midan y contrasten para que el electorado sea capaz de tomar decisiones informadas.

Una campaña electoral sin campañas negativas, en la que cada uno de los contendientes se limita a ensalzar sus propios atributos, se convertiría en una feria de vanidades. (...) Sería una venta de productos, más que una exposición de proyectos. (...) La campaña negativa, como complemento de la campaña positiva, permite reforzar mensajes y definir posicionamientos; informa y exige, a la vez, la participación del votante en el ejercicio mental de separar lo superficial de lo valioso dentro de cada propuesta, en el ejercicio de descubrir la naturaleza humana detrás de candidatos acartonados y de sonrisas constantes.⁶⁷

Ahora, debe reconocerse que, en principio, como estrategia de campaña, las expresiones negativas, independientemente del medio por el cual se hagan llegar a los electores, persiguen “crear sentimientos negativos hacia el candidato contrario y/o sentimientos hacia el candidato propio. Es cierto que puede haber una tendencia a realizar acusaciones falsas o engañosas sobre un oponente, y esto es peligroso desde posturas éticas y democráticas. Esta práctica es criticada y se precisa una regulación estricta en la mayoría de los países sobre los límites de este tipo de información, aunque cabe admitir toda la dificultad, si no imposibilidad, que ello acarrea.”⁶⁸ En otras palabras, puede afirmarse que, si bien

⁶⁷ Beltri, Víctor, “Campañas negativas, negras y guerra sucia. Apuntes y distinciones”, en *Campaigns and Elections*, año 2, número 20, septiembre 2011, p. 17.

⁶⁸ Crespo, Ismael, *op cit.*, pp. 140 y 141.

la intención principal de los actores políticos que utilizan mensajes negativos es demeritar el acervo de imagen del adversario, esto no significa que, por un lado, se trate de una expresión que, dentro de ciertos límites constitucionales, merece protección constitucional y, por el otro lado, los electores puedan por ese medio obtener información relevante que les permita tomar una decisión electoral.

En razón de lo anterior, las normas puestas por el legislador en materia de campañas electorales son normalmente desbordadas por las estrategias de *marketing* político de los partidos y sus candidatos, particularmente en el tema de utilizar o no campañas electorales negativas. Incluso, pueden presupuestarse las sanciones que se impondrán a los partidos políticos de incumplir sus deberes jurídicos.⁶⁹ En todo caso, lo que se defiende en el presente estudio es, en primer lugar, que las disposiciones normativas puestas por el legislador para intentar controlar los mensajes negativos en las campañas electorales deben someterse a un estándar de enjuiciamiento por los tribunales electorales, en el cual se ponderen todos los derechos e intereses en juego, privilegiando, en principio, el derecho a la libertad de expresión sobre el derecho al honor, a la imagen o a la dignidad de partidos políticos y candidatos; en segundo lugar, que al resolver conflictos jurídicos respecto de campañas electorales negativas, los jueces deben

⁶⁹ En efecto: “la enorme desproporción entre las ventajas que puede otorgar el incumplimiento de la normativa electoral, por ejemplo en materia de propaganda, y el riesgo de verse obligado a satisfacer una pequeña sanción pecuniaria, hace que las propias sanciones se consideren casi como un gasto más de la campaña.” Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 109-110.

utilizar un método jurídico coherente que pondere de forma adecuada todos los derechos e intereses en juego y que sea susceptible de control y objetividad; y en tercer lugar, que las decisiones de conflictos jurídicos de campañas electorales negativas que no justifiquen adecuadamente en cada caso particular las razones por las cuales la libertad de expresión cede frente al derecho al honor, a la imagen o a la dignidad de los partidos políticos y candidatos, debilitan el debate público del régimen constitucional democrático mexicano. Todo ello sustentado fundamentalmente en que aun tratándose de campañas electorales negativas, éstas configuran una forma de expresión política indispensable en una sociedad democrática, a pesar de lo molestas o incómodas que pudiesen resultar para otros partidos políticos y sus candidatos e, incluso, aun considerando los motivos de estrategia electoral de quienes deciden utilizar expresiones negativas en sus campañas electorales.

Se buscará comprobar a lo largo de esta investigación que el TEPJF ha seguido entre 2000 y 20010 un estándar de enjuiciamiento que debilita la libertad de expresión política en México, con lo cual ha vulnerado el régimen democrático liberal tutelado en nuestra Constitución.

III.- Casos de campañas electorales negativas en México

i).- Las campañas electorales negativas de 2000 a 2006

Caso “Quítale el freno al cambio”

Durante las elecciones intermedias de 2003, se transmitieron al aire diversos *spots* atribuibles al Partido Acción Nacional (PAN) en donde se hacían algunas afirmaciones respecto a los regímenes de gobierno en los cuales gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los mensajes televisados fueron del siguiente tenor:

Spot 1

Inicia con una imagen que de manera escrita refiere la palabra "RECUERDAS", al momento que se manifiesta con voz, "...recuerdas?, las devaluaciones de cada seis años?... los fraudes electorales?... los asesinatos políticos?... las matanzas a campesinos e indígenas?... el autoritarismo?... y el abuso de poder?...recuerdas el miedo que se sentía en México cuando gobernaba el "PRI"?... RECUERDA Y COMPARA... ayúdanos a quitarle el freno al cambio... Partido Acción Nacional..."

En cada pregunta que se hace en la manifestación aparecen tomas de diferentes episodios, en los que respectivamente, aparece el expresidente de la República Luis Echeverría Álvarez; seis personas, entre ellas una del sexo masculino portando un arma de fuego; tres personas con aspecto militar que llevan a dos personas detenidas, mismas que llevan las manos en la cabeza, a lado de un vehículo de motor varios cadáveres sobre el suelo y gente que se encuentra al parecer inspeccionando; dos expresidentes de México, Lic. Luis Echeverría Álvarez y Gustavo Díaz Ordaz; posteriormente, otro exmandatario, Lic. Carlos Salinas de Gortari y por último, aparece un grupo de personas, que dejan libres a unas palomas, apareciendo el logotipo del Partido Acción Nacional.

Spot 2

La imagen comienza con referencias efectuadas por escrito y con el fondo auditivo de una voz que indica "...Es verdad, el PRI tiene mucha experiencia:... Experiencia en robar...",

continúa la voz "...nos robaron la seguridad, la paz social y el patrimonio de nuestros hijos...", continúa con voz y las palabras por escrito "... Lo que no pudieron robar es el futuro..." sigue la voz, "... Los mexicanos somos un pueblo grande y que está luchando por enderezar lo que ellos echaron a perder en tanto tiempo...ayúdanos a quitarle el freno al cambio...", apareciendo las palabras "quítale el freno al cambio", así como el logotipo del Partido Acción Nacional.

Durante el citado spot televisivo, aparecen varias imágenes, como lo son, un niño llorando en imagen de blanco y negro, un grupo de niños corriendo, un grupo de personas portando banderas de México, y un grupo de personas dejando volar a varias aves.

...

Spot 3

La imagen comienza con referencias efectuadas por escrito y con el fondo auditivo de una voz que indica "...Es verdad, el PRI tiene mucha experiencia:... experiencia en mentir...", continúa con voz, "...nos hicieron creer que los mexicanos somos corruptos, flojos, mediocres y agachados...", por escrito y con la misma voz, sigue señalando "...nosotros sabemos que no...sabemos que somos un pueblo grande que está luchando para enderezar lo que ellos echaron a perder en tanto tiempo...ayúdanos a quitarle el freno al cambio...", apareciendo las palabras "quítale el freno al cambio", así como el logotipo del Partido Acción Nacional.

Asimismo las imágenes que aparecen en dicho spot son las referencias escritas de lo que se está manifestando y posteriormente aparece un campesino viejo y pensativo, apareciendo posteriormente y en la parte final un grupo de niños jubilosos.

Spot 4

La imagen comienza con referencias escritas e imágenes descritas de la forma que a continuación se establece: Una palabra indicando "pobreza", seguida de un fondo donde aparece un llamarada ... enseguida otra palabra "miseria" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "violencia" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "autoritarismo" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "censura" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "corrupción" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "impunidad" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "tranza" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "fraude" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "mentira" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... luego una voz en "off" que dice "ayúdanos (sic) a borrar ... del lenguaje de México ... las palabras que el PRI ...impuso como forma de gobernar" al mismo tiempo que comienza la voz en "off" la llamarada continúa y se va desvaneciendo poco a poco hasta su totalidad, y detrás de ella va apareciendo pegado al margen izquierdo la figura del expresidente de México, licenciado Carlos Salinas de Gortari Cortan, y paralelo al margen derecho, el emblema y los colores que caracterizan y diferencian al Partido Revolucionario Institucional. Para terminar dicho spot aparece, finalmente, un conjunto de personas con las manos en alto, dentro de las que se destaca el actual Presidente de México, señor Vicente Fox Quesada hasta que dicha imagen se va diluyendo en color azul para finalizar con el emblema que distingue al Partido Acción Nacional; la voz en "off" termina diciendo "ayunados (sic) a quitarle el freno al cambio ... Partido Acción Nacional"

Spot 5

La imagen comienza con referencias escritas e imágenes descritas de la forma que a continuación se establece: Una palabra indicando seguida de un fondo donde aparece

... enseguida otra palabra

... luego una voz en "off" que dice "ayúdanos (sic) a borrar... del lenguaje de México ... las palabras que el PRI ...impuso como forma de gobernar" al mismo tiempo que comienza la voz en "off" la llamada continúa y se va desvaneciendo poco a poco hasta su totalidad, y detrás de ella va apareciendo pegado al margen izquierdo la figura del expresidente de México, licenciado Carlos Salinas de Gortari, y paralelo al margen derecho, el emblema y los colores que caracterizan y diferencian al Partido Revolucionario Institucional. Para terminar dicho spot aparece, finalmente, un conjunto de personas con las manos en alto, dentro de las que se destaca el actual Presidente de México, señor Vicente Fox Quesada hasta que dicha imagen se va diluyendo en color azul para finalizar con el emblema que distingue al Partido Acción Nacional; la voz en "off" termina diciendo "ayunados (sic) a quitarle el freno al cambio ... Partido Acción Nacional"

El TEPJF le dio la razón al PRI, al considerar que el PAN, “en contra de la abstención a que está obligado por mandato del mencionado precepto, llevó a cabo manifestaciones que (...) en términos generales conllevan un menoscabo o afectación negativa en la imagen o estima de algún sujeto.”⁷⁰ Para llegar a esta conclusión, el TEPJF siguió un razonamiento esquematizado en las siguientes ideas:

En primer término, analizando la naturaleza jurídica de los partidos políticos, conforme a la cual se otorga una doble connotación a la libertad de la manifestación de las ideas para este tipo de personas jurídicas colectivas. Por una parte, se reconoce que el ejercicio de la libertad de expresión es un pilar de la actividad de los partidos políticos; una libertad que se despliega particularmente

⁷⁰ Sentencia SUP-RAP-87/2003.

en las contiendas electorales para obtener el voto ciudadano; con el objeto de dar a conocer a la comunidad sus programas y acciones; de suerte que, en principio, deben recibir las mayores garantías y condiciones. Sin embargo, por otra parte, el ejercicio de la libertad de expresión trae otras limitantes de carácter más amplio (además de las limitantes constitucionales); las cuales deben propiciar la “sana” participación de todos los contendientes; de suerte que los partidos deben evitar la denostación, el descrédito y las descalificaciones; y, al contrario, deben fomentar el debate de ideas y propuestas y la crítica constructiva; todo ello dentro de un contexto que armonice y se ajuste a los principios del Estado democrático, y que evite cualquier acto de alteración del orden público e infunda una “auténtica” cultura democrática.

En segundo lugar, el TEPJF llega a tal conclusión afirmando que cuando se denoste la “figura” de otro partido político, ello constituye un ataque “al derecho que éste tiene de mantener la dignidad de su imagen.”

Por tanto, el TEPJF decretó en este asunto que si bien la libertad de expresión es uno de los pilares de una contienda electoral, para los partidos políticos, debido a su naturaleza jurídica, pesa sobre ellos limitantes de carácter más amplio que lo señalado en la propia Constitución; además que se protegió el derecho a la imagen del partido aludido. Sin embargo, no existe un marco estándar de análisis de la litis planteada, ni se justifica por qué, en este caso particular, la libertad de expresión debe ceder frente al derecho a la imagen del partido agraviado.

Por otra parte, es dable recordar que posterior a la elección presidencial de 2006 se llevaron a cabo reformas constitucionales respecto a la prohibición de las

campañas electorales negativas. Específicamente se señala en el artículo 41, base III, apartado C de la CPEUM que “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.⁷¹ En la exposición de motivos de la reforma constitucional se reconoce que esta prohibición ya existía a nivel legal⁷², sin embargo, señalan respecto de esta norma que “su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara terminaron por hacerla letra muerta.”⁷³ Más allá de la crítica que pudiera realizarse a la técnica legislativa de incorporar una norma ya contenida en una legislación ordinaria a una de rango constitucional, con la pretendida finalidad de reforzar su eficacia normativa, lo importante, para efectos de esta parte de la investigación es si, realmente, inhibió el uso de campañas electorales negativas en las elecciones en nuestro país. En este trabajo se sostiene que, al tratarse las campañas electorales negativas de una forma de expresión política, la sola mención constitucional de la prohibición señalada es insuficiente para inhibir su uso. Por el momento, es suficiente señalar un par de casos posteriores a la reforma constitucional de 2007.

Las campañas negativas de la elección presidencial de 2006

⁷¹ Diario Oficial de la Federación (DOF) del 13 de noviembre de 2007.

⁷² Artículo 38.1.p] del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

⁷³ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, México, 13 de septiembre de 2007, número 2340-V, p. 5.

La campaña presidencial de dos mil seis se caracterizó por la intensa batalla que se libró en los medios de comunicación, particularmente en la televisión.⁷⁴ Especialmente intensa fue la estrategia publicitaria que desplegó el Partido Acción Nacional y la Coalición Alianza por México en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.

Caso “Mentir es un hábito para ti.” Caso “López Obrador es un peligro para México.”

Hacia los meses de marzo y abril de dos mil seis aparecieron en televisión diversos *spots* promovidos por la Coalición Alianza por México y por el Partido Acción Nacional, en los cuales se hicieron afirmaciones en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.

En los primeros se difundió un mensaje en la persona del propio candidato Roberto Madrazo:

⁷⁴ Hasta el 28 de junio de 2006, en informes preliminares, el Partido Acción Nacional (PAN) y las coaliciones que incluyeron a los otros dos partidos políticos más fuertes (Coalición Alianza por México y Coalición Por el Bien de Todos) habían destinado poco más de 714, 587 mil pesos en publicidad en televisión. Instituto Federal Electoral, *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*, México, *id.*, 2006, p. 37. Con datos ya definitivos de los gastos de campaña, se concluyó que dichas formaciones políticas invirtieron 1, 278.6 millones de pesos en televisión. *El Norte*, sábado 19 de mayo de 2007, versión electrónica disponible en <http://www.elnorte.com>.

Debatir es la esencia de la democracia, y tú, Andrés Manuel, te niegas a debatir. Por eso tengo que hacerlo de esta manera. Tú has dicho esto:

‘APROVECHO PARA RECORDARLES QUE TIENEN QUE ACTUAR CON RECTITUD, CON HONRADEZ, QUE NO QUEREMOS NOSOTROS POLÍTICOS CORRUPTOS.’

Entonces, ¿por qué trabajas con Bejarano, el de las ligas; Ponce, el de Las Vegas; Ímaz, el de las bolsas?

Dices una cosa y haces otra.

Vamos a debatir.

Vamos hablando de frente.

En otro, se afirmaba también por Roberto Madrazo:

‘ES MUY SENCILLO, ES ORGANIZAR 3, 4, 5, 10 DEBATES.’

Definitivamente Andrés Manuel: **Cumplir no es tu fuerte.**

Ahora resulta que de esos diez debates que prometiste, sólo quieres tener uno. **Mentir es un hábito para ti**, y ya es tiempo que la gente lo sepa.

El debate es la esencia de la democracia.

Tú dices cuando: Ponle día y hora, y vámonos hablando de frente.

Por lo que hace a los *spots* del Partido Acción Nacional en contra de López Obrador, consistieron básicamente en relacionar a éste con el presidente de Venezuela; a vincularlo indirectamente con los actos de René Bejarano; y a responsabilizarlo de antemano de una supuesta crisis económica en el país, de ganar López Obrador la elección. En todos los casos, además, se agregaba la leyenda: “López Obrador es un peligro para México.”

El Partido de la Revolución Democrática presentó a inicios del mes de marzo de dos mil seis un proyecto de acuerdo ante el Consejo General del IFE, a efecto de que éste ordenara al Partido Revolucionario Institucional que retirara del aire los promocionales en donde, a juicio del PRD, se violentaban diversas disposiciones del COFIPE.

En la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE celebrada el 15 de marzo de 2006, se rechazó la propuesta del PRD. Los consejeros electorales adujeron, fundamentalmente, que se trataba de una materia litigiosa la cual debía ser resuelta bajo las formalidades esenciales de un procedimiento de esta naturaleza y no a través de uno de naturaleza administrativa como es un acuerdo.⁷⁵

Inconforme, el PRD atacó esta determinación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obligó al Consejo General a que resolviera el conflicto a través de un procedimiento *sui géneris*.⁷⁶

⁷⁵ Véase acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, celebrada el 15 de marzo de 2006, versión electrónica disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Actas, p. 660 y ss. de la versión en formato PDF.

⁷⁶ El 5 de abril de 2006, se resolvió, dentro del expediente SUP-RAP-17/2006, que el IFE debía instrumentar un procedimiento especial para resolver este tipo de controversias: “En estas circunstancias, la necesidad jurídica de acatar normas de orden público, aunada al respeto de la garantía de audiencia de posibles afectados con motivo de la aplicación de citadas normas, trae como consecuencia que se haga menester la instrumentación de un procedimiento, en el cual sea posible tanto la aplicación de las disposiciones de mérito como el respeto de tan importante garantía.” (p. 49 de la versión en PDF). La sentencia está disponible en <http://www.trife.org.mx>, Consultas, Sentencias.

En consecuencia, el 13 de abril de 2006, el Consejo General del IFE resolvió, primero, lo relativo a los *spots* del PRI en contra de López Obrador.⁷⁷ El Consejo General declaró infundada la denuncia presentada por el PRD, bajo la siguiente línea argumental:

Primero: Porque si bien los promocionales de mérito no expresaban los principios ni postulados de la Coalición Alianza por México, no toda propaganda electoral debe tener un contenido propositivo, sino que también se busca el reducir votos a los demás contendientes.⁷⁸

Segundo: Los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión, aunque sujeta a ciertos límites, particularmente a los fines constitucionales que les son asignados.⁷⁹

Tercero: No cualquier juicio, opinión o crítica negativa es conculcatoria del artículo 38, párrafo 1º, inciso p) del COFIPE. Porque si esto fuera así, se inhibiría

⁷⁷ El número de expediente fue el JGE/PE/PBT/001/2006. El acuerdo del Consejo General a través del cual se resolvió este asunto fue el CG73/2006, disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Resoluciones.

⁷⁸ Para ello, se citó la tesis relevante número S3EL 120/2002, bajo el rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares), ahora identificada con la clave CXX/2002.

⁷⁹ Esta parte de la resolución se funda tanto en la sentencia del TEPJF dictada en el expediente SUP-RAP-009/2004 como en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la nación (SCJN) P./J./2/2004, bajo el rubro GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

en demasía el debate público. Y que, en su caso, sólo podrían ser violatorias de las disposiciones legales aplicables, cuando se utilizaren calificativos o expresiones intrínsecamente vejatorias o deshonrosas y que nada aporten al debate público.⁸⁰

En contra de esta resolución, el PRD interpuso recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF. Ésta, en sesión del 23 de mayo de 2006, revocó la determinación del Consejo General y declaró fundados los agravios del recurrente respecto del promocional relativo a “*Mentir es un hábito en ti.*”⁸¹

Básicamente, la argumentación jurídica del TEPJF fue la siguiente.

En primer lugar, desarrolló el fundamento y doctrina aplicable. En esta sección, en síntesis, dijo:

1.- Hay un régimen jurídico específico de la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral. El cual se integra, entre otros, en los numerales 38, párrafo 1º, inciso p) y 186 del COFIPE; además, desde luego, por los artículos 6º y 41 constitucionales. Existen, entonces, en materia de libertad de expresión en propaganda política, prohibiciones expresas, además de que los partidos políticos gozan de un estatus constitucional.

2.- La libertad de expresión es un derecho fundamental y, como tal, es uno de los fundamentos del orden político. Está garantizado no sólo por nuestra constitución, sino también por instrumentos internacionales; por ejemplo, la SCJN ha sostenido que la libertad de expresión también tiene una faceta institucional

⁸⁰ En esta sección también se citó para la argumentación a la referida sentencia SUP-RAP-009/2004.

⁸¹ El expediente de este asunto fue el número SUP-RAP-31/2006.

que contribuye a la formación y al mantenimiento de “una opinión pública libre y bien informada.”

3.- La libertad de expresión y el sistema constitucional de partidos políticos. En este rubro, los partidos no son disidentes políticos u oradores de la calle: Se expresan a través de un poder real como es la televisión. Por ello, sus derechos deben armonizarse con derechos a la igualdad en el sufragio, al acceso a cargos públicos en forma equitativa y derecho a la honra, tal como la propia Sala Superior del TEPJF sostuvo en diversas sentencias previas.⁸² Se argumenta que los funcionarios y figuras públicas, deben tolerar más crítica, pero sin perder sus derechos a la honra; además de que es de interés de la sociedad un debate público intenso. También, debe tenerse en cuenta que la reforma electoral de 1996 tuvo como uno de sus objetivos consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y de equidad en la competencia electoral.

4.- Finalmente, el TEPJF sostiene que la libertad, en este sentido, no es irrestricta, sino que tiene límites.

En segundo lugar, llevó a cabo el estudio del caso particular. Es decir, de los promocionales combatidos por el PRD. En este análisis llegó a dos conclusiones.

Respecto del promocional que tenía que ver con la relación política de López Obrador y René Bejarano (“*el de la ligas*”), el TEPJF determinó que no se violaba el orden jurídico electoral, toda vez que dichas opiniones o apreciaciones no estaban sometidas al “canon de veracidad”, es decir, que para ser protegidas

⁸² Expedientes SUP-JRC-175/2005, SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC-180/2005.

no precisaba que se probara su verdad histórica. Y, por tanto, confirmó en esta parte la resolución del Consejo General del IFE.

Con relación al segundo *spot* (“*mentir es un hábito...*”), la Sala Superior estableció que sí se configuraba una violación, en razón de que “la afirmación que implica esa frase se encuentra dirigida solamente a demeritar la imagen del candidato frente al electorado, mostrándolo como una persona que por rutina es mentirosa, al señalar de forma dogmática y desproporcionada que miente continua y sistemáticamente, sin especificar con claridad de qué manera se llega a tal conclusión, como sería por ejemplo, aludiendo al cúmulo de hechos que sirven para poder determinar tal cuestión.” Y, en consecuencia, revocó la determinación del IFE.⁸³ En contra de esta resolución se interpusieron recursos de apelación, tanto por el partido presuntamente agraviado, como por el denunciado.⁸⁴

Ahora bien, respecto de los promocionales transmitidos por el Partido Acción Nacional usando la frase “*López Obrador es un peligro para México*”, el Consejo General del IFE resolvió el 21 de abril de 2006 declarar parcialmente fundada la queja, pero sólo respecto de una de las frases de los cuatro *spots*

⁸³ Debe señalarse, sin embargo, que dos magistrados emitieron voto particular disidente. En el voto particular estimaron, en contra de la mayoría de magistrados, que las expresiones del segundo promocional (“*mentir es un hábito en ti...*”) “están constitucional y legalmente protegidas, ya que el destinatario es una personalidad pública, más concretamente, un candidato presidencial en campaña, y en tal virtud los límites de la crítica aceptable son más amplios que si fuera una persona privada o, siendo pública, se ventilasen aspectos o cuestiones privadas.”

⁸⁴ Expedientes SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006.

combatidos, particularmente la frase “López Obrador permitió estos delitos,”⁸⁵ mientras que la primera de ellas consideró el IFE que sí estaba protegida constitucionalmente.

El argumento para estimar que la frase “...permitió estos delitos” no estaba protegida, consistió en que desde la perspectiva del TEPJF dicha frase:

es desproporcionada, pues la misma se emite sin que alguna autoridad se haya pronunciado al respecto y sin ningún soporte probatorio que permita demostrar que los delitos cometidos por dichos ex funcionarios del Gobierno del Distrito, se realizaron con la complicidad, participación, encubrimiento o complacencia del candidato por la coalición denunciante, manifestación que no es producto de la espontaneidad de algún evento público, sino que es el resultado de la planificación, en la que cabe presumir una reflexión previa y metódica, que obedecen a esquemas cuidadosamente diseñados, lo que implica el empleo de frases calumniosas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) de la ley comicial en comento.

Respecto del promocional con la frase “López Obrador permitió estos delitos...”, el TEPJF confirmó la resolución del IFE, basado en que no se trata en verdad de una afirmación sobre un hecho concreto, sino de un juicio de opinión; porque tiene un núcleo semántico preciso; y porque se quiere hacer llegar al electorado el mensaje de que dicha persona facilitó conscientemente actos

⁸⁵ El número de expediente fue el JGE/PE/PBT/002/2006. El acuerdo del Consejo General a través del cual se resolvió este asunto fue el CG77/2006, disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Resoluciones.

reprobables. Además de que la información política debe resultar veraz y no apoyada en simples rumores.

Por lo que hace al *spot* con la frase “*López Obrador es un peligro para México*”, el TEPJF consideró que dicha frase sí constituía una violación de las normas en materia de propaganda electoral no protegida por el orden constitucional y, en consecuencia, revocó la resolución del IFE. En efecto, en la sentencia se concluyó:

El análisis conjunto del contenido de los tres mensajes materia de impugnación, revela la intención del Partido Acción Nacional de denostar la imagen del candidato de la coalición, al considerarlo como un peligro para México, una mala opción para la Presidencia de la República, e incluso, mostrarlo frente a la opinión pública como alguien desconfiable, deshonesto, que consiente la comisión de ilícitos y que además, de ser elegido, sólo traería graves problemas para el país, como son devaluaciones, crisis económicas, desempleo.

Se llegó a esta aseveración, básicamente fundado en el análisis de la reforma electoral de 1996, por la cual, se sostiene en la sentencia, se buscó consolidar el sistema de partidos políticos y crear condiciones de equidad en la competencia electoral. Además, porque la libertad de expresión, desde la perspectiva de la mayoría, excluye la crítica o frases cuyo único objeto sea la denostación, ya sea por la intención (elemento subjetivo) o por los términos lingüísticos usados (elemento objetivo).

ii).- Las campañas electorales negativas posteriores a la reforma electoral de 2007-2008

Caso “Sopa de Letras”

Durante las campañas electorales federales de 2009, específicamente el 31 de marzo de ese año, se publicó en diversos medios de comunicación y en el portal de internet del PAN un juego de palabras en forma de la denominada “sopa de letras”, en el cual se atribuían al PRI algunas calificaciones de contenido negativo respecto a su gestión en administraciones pasadas, además que se advertía a los destinatarios del mensaje: “¡Amenazan con regresar!, ¿los vas a dejar?”.

En la sentencia se concluye, respecto de este juego de palabras:

1. Se refiere de manera expresa a la forma o manera de gobernar de un partido político, concretamente, el Partido Revolucionario Institucional invocado por sus siglas (PRI) que son del conocimiento común.
2. Su contenido hace alusiones denostativas respecto de esa forma de gobernar del Partido Revolucionario Institucional.
3. Contiene frases en las que se usan palabras como "amenaza", la cual según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, consiste en "*dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a otro*".

Por tanto, las oraciones *Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?*, son mensajes en contra del Partido Revolucionario Institucional, pues dan a entender que el retorno al

gobierno o poder público de ese instituto político sería perjudicial para el país, y que, como consecuencia, el Partido Acción Nacional es una mejor opción electoral.⁸⁶

Es de remarcarse que en la publicación se utilizan las siguientes palabras para referirse al PRI y a los gobiernos de este partido: Impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, deuda, abuso, crimen, robo.

El TEPFJ analiza en una parte de la sentencia si, como adujo en su defensa el PAN, las manifestaciones contenidas en su propaganda denominada “sopa de letras” estaban protegidas por la libertad de expresión. El Tribunal consideró que no estaban amparadas constitucionalmente, de forma que dio la razón al PRI. Para ello, argumentó en síntesis lo siguiente.

En primer lugar, estimó que tratándose de propaganda política electoral, existe un “énfasis” a la restricción de la libertad de expresión. Esta énfasis el TEPJF lo categoriza como que la CPEUM prohíbe “en forma absoluta que, de manera directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.”⁸⁷ Algunas de las palabras utilizadas en la propaganda el TEPJF las considera suficientes por sí mismas y en lo individual como para “descalificar a un partido, persona o institución, pues están

⁸⁶ Sentencia SUP-RAP-81/2009 y su acumulado SUP-RAP-85/2009.

⁸⁷ *Ibidem*.

relacionadas en general con prácticas ilícitas o inmorales.”⁸⁸ Destaco que en este caso el TEPJF concluye que palabras de este tipo no están protegidas constitucionalmente aun bajo la modalidad de opinión, debido a que “su significado autónomo conlleva una carga significativa de alguien que incurre en prácticas ilegales o deshonestas, lo cual denigra la imagen del sujeto al que califican.”⁸⁹

Por otra parte, el TEPJF renuncia a llevar a cabo una ponderación de los derechos a la libertad de expresión y el derecho al honor, porque, en su concepto:

no se está en presencia de una colisión concreta de derechos fundamentales, en la medida en que el propio constituyente estableció una regla prohibitiva constitucional y no un principio, consistente en limitar la libertad de expresión ejercida por los partidos políticos al difundir su propaganda, lo cual excluye la posibilidad de reinterpretar o realizar una nueva ponderación acerca de lo que ya hizo en abstracto y en concreto previamente el órgano reformador de la constitución.⁹⁰

Finalmente, con motivo de la defensa planteada en el sentido de que existen documentos y libros históricos que, desde su perspectiva, demostraban la veracidad de la opinión manifestada en la propaganda, el Tribunal Electoral afirma

⁸⁸ *Ibidem*. Las palabras que considera así el Tribunal son: Robo, impunidad, transa, narco, corrupción, crimen y abuso.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

que “la constitución prohíbe a los partidos políticos y coaliciones el empleo de cualquier expresión que denigre, aún cuando sea a propósito de una opinión o información y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia, de tal manera que la existencia de las referencias señaladas por la actora no justifican la legalidad de su propaganda.”

Caso “Comunicado del Verde”

Con relación a la detención de un militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el veintiséis de mayo del 2010 el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) difundió un comunicado elaborado por el senador Jorge Legorreta Ordorica, el cual llamaron "Jesús Ortega y el PRD sólo han mostrado una actitud de encubrimiento", bajo el tenor siguiente:

El Partido de la Revolución Democrática y su Presidente Nacional, Jesús Ortega, sólo han mostrado una actitud de encubrimiento en lo que se refiere a la detención del señor Gregorio Sánchez Martínez, lo que da a entender la existencia de posible vínculos del PRD y su Presidente con el crimen organizado, toda vez que desde el pasado 15 de enero tuvieron conocimiento de la investigación de estos hechos ilícitos.

Además, resulta completamente absurdo que Jesús Ortega y el PRD, acusen al Gobierno Federal de impulsar una estrategia para dañarlos política y electoralmente, cuando para todos los ciudadanos resulta evidente que el PRD y el PAN, partido en el gobierno, son aliados electorales en diversas entidades de la República Mexicana.

Por lo anterior, el Partido Verde Ecologista de México respalda por completo la lucha de la Procuraduría General de la República (PGR), en contra del crimen organizado y el

narcotráfico, y solicita que se abra una investigación por los posibles vínculos de Jesús Ortega con el crimen organizado ante una actitud evidente de encubrimiento.

El PRD presentó ante el Consejo General del IFE una denuncia en contra del PVEM y algunos de sus dirigentes, en razón de que consideró que el mensaje había violado la disposición constitucional de abstenerse de que en su propaganda política se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Si bien el IFE declaró infundado el procedimiento sancionador, el PRD impugnó en apelación tal determinación. El TEPJF resolvió que este partido tenía razón y que las expresiones utilizadas en el comunicado no estaban protegidas por la libertad de expresión.⁹¹ Para arribar a esta conclusión utilizó la siguiente línea argumental.

En principio, para el TEPJF el comunicado sí constituía propaganda política del partido político denunciado, en el sentido de que ella es usada por “los partidos políticos, coaliciones, candidatos, militantes con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológicos, pretendiendo crear, transformar o confirmar opiniones en los ciudadanos a favor o en contra de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, sobre temas de interés común que no se encuentran vinculadas necesariamente a una proceso electoral.”⁹² Además, al efecto de justificar su decisión de tratamiento de propaganda política del

⁹¹ Sentencia SUP-RAP-115/2010.

⁹² *Ibidem.*

comunicado de prensa, el TEPJF plasma en la sentencia los noticiarios y programas en los cuales se dio difusión al comunicado de prensa.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral razona que la libertad de expresión no es absoluta y que a ésta “se pueden imponer límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que coexiste con otros derechos iguales o más importantes, como el de la vida privada , la salud pública o la moral.”⁹³ Con este razonamiento el TEPJF reconoce que en este tipo de asuntos puede haber colisión entre el derecho a la libre manifestación de las ideas y el derecho al honor. De hecho, para el Tribunal la disposición constitucional que prohíbe la denigración o calumnia es una de las restricciones válidamente impuesta a los partidos políticos. Además, continúa el Tribunal, las normas constitucionales no admiten este tipo de conductas ni aún en el supuesto de “opinión, postura o cualquier otra modalidad de expresión.”

En este sentido, señala el TEPJF, “es dable exigirle a los partidos políticos que al difundir propaganda actúen respetando la integridad de los candidatos y de cualquier persona, así como los derechos de imagen de los demás institutos políticos y coaliciones, que también son valores sustanciales de un sistema democrático, previstos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁹⁴

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ibidem.*

Para el TEPJF, el objetivo de la reforma constitucional que prohíbe la denigración y calumnia fue que se privilegiase lo que este órgano jurisdiccional denomina como una política de “auténtico debate ideal de opiniones.” Y, por tanto, está proscrito del debate político un “lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones y a la vida privada de los candidatos y en general de las personas.”⁹⁵

Sin embargo, para poder establecer en los casos específicos si se han rebasado las fronteras delineadas por el constituyente para el debate político, el TEPJF reconoce que el juzgador debe realizar un ejercicio de ponderación “en el que se valora la violación a este principio y la afectación a la imagen de un partido político, por lo que el Juez debe sopesar y valorar hasta donde un posicionamiento de un partido político implica denigrar a otro.”⁹⁶

Para ello, en primer lugar, establece que el “término denigrar, según su acepción genérica, consiste en hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión.” En este sentido, para el TEPJF las palabras utilizadas y su contexto (crimen organizado, narcotráfico, encubrimiento...) son ofensivas y desacreditaban tanto al PRD como a su dirigente nacional en ese entonces; además que, desde su perspectiva, se emitían sin prueba fehaciente de los actos señalados y, más importante aún, “tampoco se advierte en el contexto en el cual fueron emitidas las palabras de análisis, que estuvieran dirigidas a

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

fomentar el debate político serio, respetuoso, pacífico e informado de la situación actual del país, no se hace una propuesta política de solución a problemas, ni se expone una crítica respetuosa y sustentada, o se proporciona información seria y comprobada para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni contribuye a un debate serio y razonado en la sociedad.”⁹⁷

En otra sección de su argumentación el TEPJF arriba a una conclusión un poco confusa y apartada de criterios internacionales al respecto. En efecto, sostiene en esta sentencia que “si bien es cierto que este tribunal electoral ha sostenido que las opiniones no están sujetas al canon de veracidad y que solamente el género informativo requiere de la demostración o justificación de las expresiones empleadas por los informantes, también lo es que, como ya se dijo, esta distinción no es aplicable al caso de la propaganda política o electoral de los partidos políticos, independientemente del contexto en el que se presente, inclusive dentro del marco de un comunicado de prensa.”⁹⁸ En otras palabras, para el TEPJF en este fallo, el canon de veracidad sí es exigible en la propaganda que difundan los partidos políticos, aunque en ella expresen una opinión como la que se vertió en el referido comunicado de prensa.

Por tanto, el Tribunal Electoral concluye en esta resolución que “es inexacto que las expresiones contenidas en el comunicado denunciado, se encuentren amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión o de información, en la

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

medida en que el propio constituyente y el legislador ordinario establecieron una regla prohibitiva, aun cuando sea con el propósito de una opinión o de fijar una posición personal frente a la ciudadanía.”⁹⁹

En razón de lo anterior, la presente investigación se divide en dos partes:

La primera se denominará “La desarticulación de la dimensión normativa liberal” y la segunda, “El estándar judicial de debilitamiento”.

La primera parte contendrá dos capítulos en los que se analizarán las tensiones en los modelos de democracia descritos en nuestra Constitución; la permanente oponibilidad entre la libertad de expresión y el derecho al honor; así como otros derechos presentes en este tipo de conflictos, como la equidad y el derecho a la información.

Por último, la segunda parte estará dividida, a su vez, en dos capítulos más: La doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina debilitadora.

⁹⁹ *Ibidem.*

PRIMERA PARTE. La desarticulación de la dimensión normativa liberal

Capítulo I. Las tensiones en la concepción de democracia

La concepción de democracia ha cambiado a través del tiempo.¹⁰⁰ Las constituciones instauran modelos de democracia, según la concepción que de ésta tenga la sociedad en cada momento histórico. La CPEUM y la historia constitucional en México no escapan a esta tendencia. El problema constitucional nace cuando en un mismo texto constitucional se pueden encontrar diferentes modelos de democracia que, por tanto, entran en tensión. Esto es justamente lo que sucede en nuestro país cuando el TEPJF debe juzgar las expresiones negativas en las campañas electorales.

En efecto, para los casos de enjuiciamiento de las campañas electorales negativas no cabe duda que debe acudir al concepto de democracia que se describa en el régimen constitucional mexicano. Sin embargo, éste presenta al menos dos redes conceptuales de la democracia en México; es decir, se han instaurado dos modelos de democracia en nuestra Constitución que deben coexistir al momento de resolver este tipo de conflictos, sin embargo, según la decisión de política democrática que asuma el juez electoral, se optará por uno o por otro y, por ende, se fomentarán o se debilitarán ciertos derechos y libertades.

¹⁰⁰ Para una clara y sintética exposición de la evolución histórica sobre el concepto de democracia, véase Abellán, Joaquín, *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*, Madrid, Alianza, 2011.

Se entiende por modelo de democracia “una construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen.”¹⁰¹ En otras palabras, los modelos de democracia son “<<redes>> complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales.”¹⁰²

Para el caso, se trata de escudriñar en los diversos modelos de democracia que se configuran en nuestro régimen constitucional. Esto con el fin de encontrar los puntos de tensión que, según se defiende, han llevado a que la justicia electoral en México iniciara la aplicación de un estándar de enjuiciamiento debilitador de la libertad de expresión, incluso antes de la reforma electoral de 2007-2008.

Hacia el final de la investigación podrá comprobarse que la adopción del modelo liberal-protector debe servir como estándar de enjuiciamiento de las expresiones negativas en las campañas electorales en México. En este sentido, se asume también la palabra modelo no sólo como explicación o descripción, sino también como un posicionamiento ético respecto a lo que se ha probado como la mejor solución posible en este tipo de conflictos; esto es, corresponde “a la preocupación por lo que es deseable, bueno o correcto.”¹⁰³

¹⁰¹ Held, David, *Modelos de democracia*, trad. de Teresa Alberó, México, Alianza Editorial, 1992, p. 21.

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ MacPherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, trad. por Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2003, p. 13.

En la CPEUM se establece la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y democrática. Además, se reconocen los derechos políticos básicos de un modelo de democracia llamado liberal-protector¹⁰⁴, tales como el derecho a libre expresión de las ideas, a la opinión libre, a la información, a la asociación, al sufragio libre e igual, a formar partidos políticos, consagrados en los artículos 6º, 7º, 9º, 35, 41 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, existen enunciados constitucionales que reconocen a la democracia más bien como “un sistema de vida” (art. 3º) o en donde se une planeación, desarrollo, rectoría económica del Estado y democracia (arts. 25 y 26), delineando lo que podría identificarse como modelo democrático-participativo.¹⁰⁵

Ahora, frente a estos dos modelos democráticos reconocidos en la Constitución, la pregunta debe ser: ¿cuál brinda el núcleo valorativo acorde con la mejor solución posible en conflictos derivados de campañas electorales

¹⁰⁴ “El principio básico del modelo liberal-protector de democracia consiste en definir a ésta como un régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado, con lo que se conseguiría el máximo de libertad para cada uno.” Águila, Rafael del, “La democracia”, en *id.* (editor), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 2000, p. 142.

¹⁰⁵ “El principio básico de la relectura moderna del modelo democrático participativo es que resulta insuficiente hacer girar la definición de democracia alrededor de la idea de protección de los intereses individuales y que tal idea debe ser contrapesada con la exigencia de participación política ciudadana. Tal participación sirve al mismo tiempo para: 1) garantizar el autogobierno colectivo y 2) lograr crear una ciudadanía informada y comprometida con el bien público.” *Ibidem*, p. 146.

negativas? ¿Cuál sirve mejor para resolver el conflicto que se da entre expresión, honor, equidad en la contienda y acceso a la información?

Se desarrollará en este capítulo la descripción teórica de ambos modelos, así como las finalidades o prioridades asignadas dentro de un régimen democrático; también, para cada modelo, se identificará la evolución y antecedentes normativos de la instauración de cada modelo en nuestra Constitución, ello con el objetivo de subrayar tanto las tensiones entre ambas descripciones y la funcionalidad a la que ha servido la adopción de un modelo sobre otro cuando los jueces han resuelto conflictos respecto de campañas electorales negativas en el período estudiado.

Sección 1. El modelo liberal protector fortalece derechos y libertades en las campañas electorales.

La descripción del modelo

Un primer paso para conocer en qué forma las campañas electorales negativas deben someterse a un estándar de enjuiciamiento al que se ha utilizado en el período analizado, es describir los elementos y notas características de los modelos de democracia que, se sostiene, están protegidos en la CPEUM.

El primero de ellos, desde nuestra perspectiva, es el modelo liberal protector. Pasaremos revista a los contornos de este modelo.

David Held explica que este modelo de democracia protectora tiene como principio justificativo que los miembros de una comunidad política, los ciudadanos,

precisan de protección frente a gobernantes y demás gobernados, con el objeto de que quienes ejercen el poder gubernativo realicen políticas que sean acordes a los intereses de todos los ciudadanos.¹⁰⁶ Esto es, “se exige al gobierno democrático que proteja a sus ciudadanos del uso despótico del poder político, ya sea por parte de un monarca, de una aristocracia u otros grupos.”¹⁰⁷ En un principio, podría argumentarse que la tendencia del TEPJF de otorgar preponderancia a la equidad en la competencia y el derecho al honor de partidos y candidatos, efectivamente *protege* a los electores frente a incursiones en la libre formación de la voluntad electoral; sin embargo, esta respuesta estaría incompleta si no se reconoce el papel que tanto las elecciones como las libertades tienen en el modelo.

En este sentido, Held enumera las seis características principales de este modelo:¹⁰⁸

1).- Las bases institucionales para establecer la responsabilidad de quienes gobiernan son las elecciones regulares, el voto secreto, la competencia entre facciones, líderes potenciales o partidos y el gobierno de la mayoría.

2).- Los representantes pueden ejercer legítimamente las funciones del estado, aunque la soberanía reside en última instancia en el pueblo.

3).- El constitucionalismo tiene un carácter central en la garantía de la libertad frente al tirano arbitrario y la igualdad ante la ley, particularmente en la

¹⁰⁶ *Op. cit.*, p. 91.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 87.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 91.

faceta de derechos políticos y civiles, o libertades, “sobre todo de aquellos relacionados con la libertad de palabra, expresión, asociación, voto y creencia.”¹⁰⁹

4).- Los poderes estatales deben estar acotados y divididos por la ley (ejecutivo, legislativo y judicial).

5).- El estado debe estar separado de la sociedad civil. Aquel debe limitarse a crear una estructura que haga posible a los ciudadanos que desarrollen sus vidas privadas, libres del peligro de la violencia, los comportamientos sociales inaceptables y las interferencias políticas no deseadas.

6).- Existe competencia entre los centros de poder y los grupos de interés.¹¹⁰

De hecho, apoyándose en Bentham y en James Mill, Held afirma que conforme a este modelo de democracia “<<los intereses de la comunidad en conjunto>> únicamente pueden defenderse a través del voto, del voto secreto, de

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ El modelo, además, según lo configura Held, requiere de ciertas condiciones generales: 1).- El desarrollo de una sociedad políticamente autónoma. 2).- La propiedad privada de los medios de producción. 3).- Una economía de mercado competitiva. 4).- Un modelo de familia patriarcal. 5).- Una nación-estado con extenso territorio. (*Op. cit.*, p. 92). Para los efectos de esta investigación se estima imprescindible el reconocimiento de la primera condición en nuestro país para el enjuiciamiento de campañas electorales negativas; esto es, si se privilegia la equidad en la contienda y el derecho al honor de candidatos y partidos frente a la libertad de expresión y el derecho a la información de los electores, se sostiene, el juez electoral asume que el desarrollo de la sociedad mexicana no es políticamente autónomo y que, por tanto, precisa de la “intervención” del estado, en la forma de la autoridad jurisdiccional electoral, por encima de la libertad de pensamiento y de acción de los electores mexicanos.

la competencia entre potenciales representantes políticos, de la división de poderes y de la libertad de prensa, de expresión y asociación pública.”¹¹¹

En otras palabras:

el sistema político debía producir gobiernos que establecieran y protegieran una sociedad de mercado libre, y al mismo tiempo protegieran a los ciudadanos contra la rapacidad de los gobiernos (...). El punto clave en la solución de este doble problema resultó ser el de quienes tenían derecho de voto, junto con algunos mecanismos como el voto secreto, la frecuencia de las elecciones y la libertad de prensa, para que el voto fuera una expresión libre y efectiva de los deseos de los votantes.¹¹²

En este sentido, la competencia que se evidencia en una campaña electoral, incluso una que incorpore mensajes negativos, resulta ser uno de los elementos esenciales de este modelo de democracia: la competencia que se expresa a través del voto de los ciudadanos; sin embargo, para que éstos puedan emitir el sufragio, precisan igualmente no sólo de la división de poderes como una garantía orgánica de contención del poder, sino también de libertades que permitan a los individuos poder defenderse y tener la capacidad de selección, notablemente se habla de la libertad de expresión en las campañas electorales negativas.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 87-88.

¹¹² Macpherson, C.B., *op. cit.*, p. 50.

En efecto, la capacidad de elegir, de seleccionar entre diversas alternativas, es inherente a este modelo, según nos subraya Held. Por ello “un elemento central de la libertad deriva de la *capacidad real* de hacer elecciones distintas y de perseguir cursos de acción distintos (<<libertad positiva>>).”¹¹³ En otras palabras, según el mismo autor, “la protección de la libertad requiere una forma de igualdad política entre todos los individuos maduros: la igualdad formal para proteger sus intereses de los actos arbitrarios del estado y de sus conciudadanos.”¹¹⁴

Held sostiene que esta noción liberal de la libertad no fue desarrollada ampliamente, sino hasta los escritos de John Stuart Mill (1806-1873).¹¹⁵ De hecho, con base en las ideas de Mill, elabora un modelo que refuerza los rasgos del modelo protector. A este modelo Held le llama modelo de democracia desarrollista, porque al reducirse la intervención del estado en la vida de las personas, éstas logran un autodesarrollo libre.¹¹⁶

Para Held, este modelo tiene como principio justificativo que la participación en la vida política es imprescindible tanto para la protección de los intereses individuales, como para la creación de ciudadanos informados, comprometidos y en desarrollo. Es decir, la participación política hace posible la expansión de las capacidades individuales.¹¹⁷

¹¹³ Held, David, *op. cit.*, p. 92. Cursivas en el texto original.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 80.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 92

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 122.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 129. Igual que respecto del modelo protector, Held delinea las condiciones generales para el modelo desarrollista: 1).- Una sociedad civil independiente con la mínima interferencia del

J.S. Mill no abandona la posición protectora, “pero entendía que había otra cosa todavía más importante que proteger, y eran las posibilidades de mejorar la humanidad. Por eso no insistía tanto en la mera operación defensiva, sino en lo que la democracia podía aportar al desarrollo del ser humano.”¹¹⁸

Las características fundamentales de este modelo desarrollista, el cual no hace sino extender aún más las notas esenciales del modelo protector, son las siguientes:¹¹⁹

1).- Un gobierno representativo, es decir, como en su forma protectora también precisa de liderazgos electos, elecciones periódicas y voto secreto.

2).- La soberanía popular con sufragio universal que incluya un sistema proporcional para la asignación de votos.

3).- El establecimiento de frenos constitucionales que garanticen las limitaciones y la división del poder del estado.

estado. 2).- Una economía de mercado competitiva. 3).- Posesión y control privado de los medios de producción, junto con algunos experimentos de propiedad comunitaria o cooperativa. 4).- Emancipación política de la mujer, pero preservando en lo fundamental la división del trabajo doméstico. 5).- Un sistema de naciones-estado con relaciones internacionales desarrolladas (pp. 129-130). Lo mismo que respecto de una sociedad políticamente autónoma puede predicarse respecto de una sociedad civil independiente con la mínima interferencia del estado; es decir, en el balanceo entre derechos e intereses oponibles en el juicio sobre expresiones negativas en las campañas electorales, que los jueces electorales inhiban un debate público fuerte implica, según se sostiene, que se asuma imprescindible la intervención del estado porque la sociedad civil mexicana no es aún independiente.

¹¹⁸ Macpherson, C.B., *op. cit.*, p. 66.

¹¹⁹ *Id.*

4).- La promoción de los derechos individuales, particularmente los que estén relacionados con la libertad de pensamiento, sentimiento, gusto, discusión, publicación, combinación y la búsqueda de planes de vida seleccionados individualmente y no impuestos.¹²⁰

5).- La separación entre las funciones de los elegidos y las de los administradores especialistas. Esto es, la división entre asamblea y burocracia pública.

6).- La participación de los ciudadanos, a través del voto y de debates públicos, en las ramas del gobierno, incluidos el gobierno local y el servicio judicial.

Para Mill, según nos recuerda David Held, la participación en la vida política, esto es, votar, participar en la administración local y en el servicio judicial, es indispensable para que los ciudadanos puedan crear por sí mismos un interés directo en el gobierno y, en consecuencia, se facilitara que todos los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tuvieran bases suficientes de información y de desarrollo.¹²¹

Resulta fundamental para esta parte del trabajo recordar con Held que para Mill la votación periódica se podía comparar con la aprobación de un veredicto por un juez: “idealmente, el resultado considerado de un proceso de deliberación activa sobre los hechos de los asuntos públicos, no una mera expresión del interés

¹²⁰ Las características 3 y 4 son presentadas por Held como una sola, pero para efectos de esta investigación se considera fundamental su separación.

¹²¹ *Ibidem*, p. 110.

personal.”¹²² La deliberación que precede a una decisión es el “acto mismo de la discusión de las distintas tesis y puntos de vista, la ponderación de los argumentos en favor y en contra, y el intento de persuasión recíproca entre sus respectivos sostenedores.”¹²³ Si la participación de los ciudadanos está basada en un proceso de deliberación y esta a su vez no es sino la discusión de ideas y argumentos en contra, entonces la intervención del estado, a través de sus jueces electorales, para inhibir el debate público fuerte e irreverente de las campañas electorales, no puede estar justificada conforme a esta parte del modelo protector y su faceta desarrollista, como la denomina Held; esto es así, porque la contrastación de ideas, sentimientos, opiniones que implica la deliberación previa a la decisión del voto, sólo puede estar completa si, aun en los casos que pudieran parecer molestos o irreverentes, las expresiones negativas tienen un espacio de protección constitucional por los jueces electorales. En otras palabras, deberían existir razones suficientes que justificaran la intervención estatal a fin de que los ciudadanos electores no tengan acceso a las expresiones negativas colocadas en los espacios de propaganda electoral de las campañas.

De hecho, aun con un modelo de corte liberal como lo es el modelo desarrollista, según lo identifica Held, existen argumentos que permiten impactar en la libertad de acción de los individuos. Para Mill, existe un principio conforme al cual “el único objeto que autoriza a los hombres, individual o colectivamente, a turbar la libertad de acción de cualquiera de sus semejantes, es la propia defensa

¹²² *Id.*

¹²³ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, p. 64.

(...).”¹²⁴ Además, la única razón que legitimaba el uso de la fuerza contra uno de los miembros de la comunidad es “la de impedirle perjudicar a otros.”¹²⁵

Aunque esto último quisiera interpretarse a favor justamente de la intervención de los jueces en el control de las expresiones negativas en las campañas electorales, no puede perderse de vista que conforme este modelo los alcances o límites a la acción de un estado democrático parten, justamente, y de ahí su filiación protectora, del principio de la libertad individual, esto es, “la propia protección es el único fin que justifica la intromisión en la libertad de acción. La actividad del estado debería estar restringida en su ámbito y limitada en su práctica con el fin de garantizar la máxima libertad posible para cada ciudadano.”¹²⁶ En otras palabras, el estándar de enjuiciamiento de las campañas electorales negativas debe tomar en cuenta lo mínimo que debe ser la intervención estatal en los espacios de libertad de los ciudadanos.

Esto último específicamente cuando, siguiendo con la reseña de Held sobre J.S. Mill, “la <<región adecuada para la libertad humana>> pasó a ser: en primer lugar, la libertad de pensamiento, sentimiento, discusión y publicación; en segundo lugar, la libertad de gustos y ocupaciones (<<organizar nuestra vida siguiendo nuestro modo de ser>>); y en tercer lugar, la libertad de asociación o combinación, suponiendo, por supuesto, que no cause perjuicio a otros.”¹²⁷ La libertad de pensamiento, de discusión y de acción son tan importantes para J.S. Mill que les

¹²⁴ Cit. por Held, *op. cit.*, p. 111.

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 121-122.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 111-112.

otorga el carácter de “condiciones necesarias para el desarrollo de una mente independiente y del juicio autónomo; son vitales para la razón o racionalidad humana.”¹²⁸

Adicionalmente, J.S. Mill, igual que en el modelo protector, daba un peso importante al sistema representativo; de hecho, junto con las libertades de expresión, de prensa y de reunión, estimaba que el gobierno representativo tenía las siguientes ventajas:

1).- Proporciona a través del cual los poderes centrales son controlados y observados.

2).- Establece un foro, el parlamento, que actúa como defensor de la libertad y como centro de la deliberación razonada y el debate.

3).- Aprovecha, gracias a la competencia electoral, el liderazgo pensante para el beneficio de la comunidad.¹²⁹

Según se demostrará más adelante, estándares de enjuiciamiento de las expresiones negativas en las campañas electorales debilitan, en primer lugar, la libre expresión de los actores en la contienda electoral, además que impiden que información relevante, aunque molesta o incómoda, llegue a los electores y, con ello, se socavan justamente algunos de estas ventajas del sistema representativo:

Los poderes no pueden ser controlados y observados, porque los datos o información relevante que pueda estar implícita o explícitamente en las expresiones negativas no llegan a los electores y, por ende, éstos no tienen la

¹²⁸ *Ibidem*, p. 127.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 119.

capacidad de observar y controlar las trayectorias y desempeños de sus gobernantes.

Por otra parte, se impide que la competencia electoral produzca liderazgos pensantes y controlados por la comunidad, a través de la información y datos, aun negativos, que se coloca en los electores a través de las campañas electorales negativas.

Ahora bien, para esta parte debemos reconocer que la fusión de los términos *liberal* y *democrático* no ha sido siempre natural. De hecho, como nos recuerda Bovero, si el liberalismo se distingue por “*limitar* el poder político en relación con los ámbitos de libertad individual; la democracia es una forma de gobierno cuya característica esencial y *distintiva* (...) es la de *distribuir* el poder político entre el mayor número de destinatarios”¹³⁰, entonces puede darse el caso que se pueda ser liberal sin ser democrático o, a la inversa, presentarse como democrático sin ser liberal.

Sin embargo, lo que debe destacarse, más que la polémica liberalismo no es igual a democracia, es que uno de los núcleos fundamentales del liberalismo es que está enfocado en los derechos fundamentales de libertad personal, de naturaleza no propiamente económica comúnmente conocidos como *derechos*

¹³⁰ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, p. 105. En el mismo sentido Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, trad. de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Universidad, 1991, pp. 469-470.

civiles, es decir, aquellos que tienen que ver con las libertades de opinión, de expresión, así como con las libertades de reunión y de asociación.¹³¹

En todo caso, para el estándar de enjuiciamiento que se ha utilizado en el período estudiado, conforme al cual se considera que el TEPJF ha pretendido dar operatividad a un modelo democrático que privilegia la equidad en la competencia, diferente al liberal protector, lo que interesa es que “la fórmula de la democracia liberal es *la igualdad a través de la libertad* , por medio de la libertad, no la libertad por medio de la igualdad.”¹³² Es decir, no es el silenciamiento de las expresiones negativas lo que fomenta o garantiza bases mínimas de igualdad en la competencia electoral, sino, por el contrario, es la protección de la libertad de expresión, aun con contenidos negativos, lo que fortalecerá al régimen democrático mexicano.

La descripción del modelo liberal protector, aun en su fase desarrollista, tiene en uno de sus núcleos esenciales la protección de las libertades de los individuos frente a intervenciones no justificadas del estado, específicamente las libertades de la palabra (expresión, opinión...), sea para asegurar que los gobernantes lleven a cabo políticas que se correspondan con los intereses de los

¹³¹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 107-108. Los otros núcleos del liberalismo son: 1).- Una completa libertad individual para perseguir, sin intervenciones estatales, sus propios objetivos privados en el mercado. 2).- La distribución universal e igualitaria del derecho-poder de participar en el proceso de formación de la voluntad general y tener influencia en las decisiones políticas de la colectividad. 3).- Alguna forma de garantía de justicia distributiva (igualitaria) respecto de los bienes primarios. (*Id.*).

¹³² Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 474.

ciudadanos en conjunto, o sea para que a través de la participación, el compromiso y la información se garantice la expansión más alta y armoniosa de los individuos y sus capacidades.

Independientemente de la finalidad para la cual sirve cada faceta del modelo, lo fundamental es que se centra en la defensa y expansión de las libertades individuales y sólo por razones justificadas se autoriza la intervención estatal en esos espacios de, por lo que nos interesa, de libertad de expresión, de opinión, que aseguran una ciudadanía informada y comprometida.

Ahora corresponde desarrollar cómo, según se defiende, este modelo liberal protector está plenamente operativo en el ordenamiento jurídico mexicano y, por tanto, debe ser explicitado y protegido en actos estatales como son las sentencias que dirimen controversias derivadas de campañas electorales negativas en nuestro país.

El modelo liberal protector en México

Como observamos en la descripción del modelo liberal protector, los rasgos esenciales de este se configuran hacia los siglos XVIII y XIX. Para la historia mexicana, por tanto, se trata de los años en que se delimitan los contornos del

constitucionalismo nacional, además de los años previos a la Independencia y de formación de una consciencia de Nación.

Por tanto, sin mayor necesidad de precisión puede afirmarse que una de las influencias fundamentales en la construcción del modelo liberal protector en México es su antecedente en la Constitución de Cádiz.

En efecto, y para lo que interesa en esta sección, en este antecedente constitucional se señaló que la nación estaba obligada a proteger mediante leyes la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de los individuos que la componen.¹³³ Específicamente, se señalaba expresamente: “La Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sábias y justas la libertad civil, la propiedad y los demas derechos derechos legítimos de todos los individuos que la componen.”

Además, se reconoce que la soberanía reside esencialmente en la Nación y, por ende, sólo a ésta le correspondía el derecho de establecer sus leyes fundamentales; para ello se establece un sistema representativo a través de las Cortes y de elecciones indirectas.¹³⁴ Es de resaltar como uno de las notas esenciales del modelo liberal protector en este antecedente que tiene meridiana importancia para la justificación de la defensa de esta tesis, que dentro de las

¹³³ Cruz Barney, Oscar, “El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel (coordinadores), *Curso de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2011, p. 106. Art. 4 de la *Constitución de Apatzingán* (texto tomado de: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/ [recuperado el 15 de septiembre de 2012]).

¹³⁴ Arts. 3, 27, 34, 35, 59, 78, 104 y 131.

facultades de las Cortes se encontraba la protección política de la libertad de imprenta.

Ya antes se señaló cómo uno de los contenidos elementales del modelo liberal protector era justamente la institución de *derechos civiles* como valladar a la intromisión injustificada del estado en las vidas de las personas. La forma de consagrar y definir normativamente a la libertad civil, además que se reconozca la obligación de *proteger* mediante leyes los derechos de los individuos, demuestra a nuestro entender el carácter liberal de este antecedente constitucional en México. También el gobierno representativo y la selección de gobernantes a través de elecciones son importantes en este modelo y en este antecedente.

Aunque sin aplicación práctica, los Sentimientos de la Nación y la Constitución de Apatzingán son antecedentes importantes porque prefiguran el debate constitucional de una nación en camino de obtener su independencia.

Debido a las influencias teóricas y constitucionales del momento histórico en que se produce, en los Sentimientos de la Nación del 14 de septiembre de 1813, se declara que la soberanía dimana directamente del pueblo, además de que se divide el poder en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; también se instituye que a cada uno se le deben guardar sus propiedades y respetar en su casa como si esta fuera un asilo sagrado.¹³⁵

Por su parte, el contenido liberal protector del antecedente consistente en la Constitución de Apatzingán puede apreciarse, en principio, en la forma en que se definió a la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de

¹³⁵ *Ibidem*, p. 111.

gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad.¹³⁶ Igualmente, cuando reafirma que la finalidad de constituir al gobierno es “la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad.”¹³⁷ También, cuando se consagra que la felicidad del pueblo y de cada uno de sus ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.¹³⁸ Adicionalmente, se establecen las bases del gobierno representativo y la participación de los ciudadanos, cuando se señala que si bien la soberanía reside originariamente en el pueblo, su ejercicio se encuentra en la representación nacional, la cual es elegida por medio del sufragio de los ciudadanos.¹³⁹

Es muy importante para esta parte de nuestra investigación, subrayar cómo es que este documento, si bien no tuvo aplicación práctica, sí constituye el antecedente que eventualmente se plasmaría en documentos constitucionales ya con plena vigencia y fuerza normativa. Por ello, se resalta que para la Constitución de Apatzingán la instrucción de todos los ciudadanos es necesaria y debe ser favorecida por toda la sociedad; en relación con ello, además, se reconoce en este texto que la “libertad de hablar, de discurrir, y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse á ningún ciudadano, á ménos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública ú ofenda el honor de los ciudadanos.”¹⁴⁰

¹³⁶ Art. 2°.

¹³⁷ Art. 4°.

¹³⁸ Art. 24.

¹³⁹ Arts. 5° y 6°.

¹⁴⁰ Arts. 39 y 40.

Además de la descripción normativa muy semejante a los artículos 6° y 7° de la CPEUM vigente, se subraya que el objetivo o finalidad de la protección de estas libertades es, justamente, la instrucción de los ciudadanos, lo cual, se entiende conforme al modelo que analizamos, les permitirá su autodesarrollo como individuos integrantes de una comunidad política.

Como un ejemplo histórico más de cómo se permean las ideas liberales en los antecedentes constitucionales en México, está el instrumento que se conoció como Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, en el cual se reconoce a la propiedad como inviolable, la seguridad como resultado de ésta y de la libertad; además, se consagra la libertad de expresión de las ideas, si bien autorizándose la censura en temas religiosos y en la persona del Emperador.¹⁴¹

Por lo que hace a la Constitución Política de 1824, si bien en principio, al triunfar las ideas federalistas en nuestro país, se refiere principalmente a la parte orgánica y de distribución de competencias entre los poderes, sin incluir, por ejemplo, un capítulo expreso para la consagración de los derechos fundamentales y su defensa,¹⁴² sí se señala como una de las facultades del Congreso General el “proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación”,¹⁴³ con lo cual se establece uno de los contenidos liberales principales, además de describirse con la terminología del modelo (“proteger”) y referirse a ella como una libertad de índole “política”.

¹⁴¹ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 118.

¹⁴² *Ibidem*, p. 121.

¹⁴³ Art. 49, fracción III.

Ahora bien, el siguiente referente constitucional de introducción en nuestro país del modelo que ahora nos ocupa es, sin duda, la Constitución Política de 1857.

En este instrumento constitucional, que, aun con las interrupciones derivadas de la disputa entre liberales y conservadores en nuestro país¹⁴⁴, mantuvo su vigencia hasta la Constitución de 1917, se destaca que la primera referencia a los derechos y libertades de las personas se identifica por los Constituyentes como “la base y el objeto de las instituciones sociales”¹⁴⁵; además, en consonancia con este modelo, en esa primera declaración normativa, el legislador reconoce que todas las leyes y todas las autoridades estaban obligadas a respetar y sostener las garantías otorgadas por la Constitución. Esto es, si, en principio, los derechos y libertades son el fundamento y la finalidad de las instituciones sociales, es sólo natural que el estado, a través de todos sus agentes, estuviera obligado a respetar dichas libertades. Es fundamental la forma en que los Constituyentes de 1857 atribuyeron esa obligación: En primer lugar, hacia el Poder Legislativo, como creador de las normas generales reguladoras de las instituciones sociales; y, al mismo tiempo, a todas las demás autoridades: Desde luego, tanto a las autoridades ejecutivas, como, para lo que nos interesa en esta investigación, los jueces.

Se da por sentado, entonces, que la Constitución de 1857, a diferencia de la de 1824, sí incluyó un apartado específico para el reconocimiento de los

¹⁴⁴ En esta disputa histórica ambas posiciones también defendieron, respectivamente, el federalismo y el centralismo como formas de organización del Estado Mexicano del siglo XIX.

¹⁴⁵ Art. 1°.

derechos fundamentales, a los cuales se refirió como derechos del hombre. El catálogo de los derechos incluye la consagración de la libertad para todos los hombres y la prohibición de esclavitud; además, las libertades de trabajo, de enseñanza, de petición, de asociación, de tránsito, de posesión.¹⁴⁶ Igualmente, se establece en este instrumento constitucional que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, la cual debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento.¹⁴⁷ Además, entre otros derechos libertades, se reconoce la inviolabilidad de la correspondencia y la imposibilidad de ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento, salvo que existiese una causa de utilidad pública y previa indemnización,¹⁴⁸ con lo cual se garantiza la no intromisión del estado en las vidas de las personas como principio regulador de las actividades de los agentes estatales.

Para efectos de lo que nos interesa en esta investigación, además del reconocimiento de otros derechos y libertades y el acotamiento de la actividad estatal hacia los particulares, se encuentra la descripción normativa que se realiza en la Constitución de 1857 respecto a la libertad de expresión.

En efecto, en la Constitución de 1857 se consagró lo siguiente: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial ó administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros,

¹⁴⁶ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 136.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 137.

¹⁴⁸ *Id.*

provoque algún crimen ó delito, ó perturbe el orden público.”¹⁴⁹ Además, se reconocía su complemento: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza á los autores ó impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto á la vida privada, á la moral y á la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena.”¹⁵⁰

Puede afirmarse, entonces, que en el núcleo de la Constitución de 1857, como antecedente constitucional de plena vigencia en el país, se encontraba la libertad, y, con ello, resulta el triunfo de las ideas liberales en nuestro país.¹⁵¹

Ahora, si bien es cierto que se afirmó anteriormente que se puede ser liberal sin ser democrático, en razón de que lo primero implica la expansión de derechos y libertades, mientras que lo segundo precisa de la distribución del poder entre el mayor número posible de personas, la Constitución de 1857 sí acogió otro de los rasgos esenciales del modelo liberal protector, toda vez que reconoció

¹⁴⁹ Art. 6°.

¹⁵⁰ Art. 7°. Este artículo fue reformado el 15 de mayo de 1883, pero únicamente afectó en su parte final, porque ahora la competencia para juzgar delitos de imprenta correspondía a los jueces, tanto federales como de los estados. (*Las Constituciones de México, 1814-1991*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, México, 1991, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/ [recuperado el 1° de octubre de 2012]).

¹⁵¹ Cfr. Cossío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1998, p. 157.

como una prerrogativa de los ciudadanos el participar en la integración del gobierno representativo.¹⁵²

A pesar de los años convulsivos hacia finales del siglo XIX en México, respecto de la disputa entre liberales y conservadores, la Invasión Francesa, incluso un documento constitucional como el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del régimen intervencionista de Maximiliano de Habsburgo, consagró rasgos esenciales de este modelo. Así, por ejemplo, se incluyó un capítulo expreso para lo que se denominaron “garantías individuales”, entre las cuales se destaca la siguiente: “A nadie puede molestarse por sus opiniones ni impedírsele que las manifieste por la prensa, sujetándose á las leyes que reglamentan el ejercicio de este derecho.”¹⁵³

Ahora, por lo que hace a la Constitución Política de 1917, si bien uno de los ejes constitucionales que la distinguen es la incorporación de temas de índole social, reconociendo que dos de las opciones a las que se enfrentaron los constitucionalistas en esa fecha fueron, por una parte, restablecer íntegramente el contenido de la Constitución de 1857 o, por la otra, simplemente introducir reformas a la misma; se puede afirmar que en cierta forma,¹⁵⁴ una parte del contenido normativo de la Constitución de 1917 reproduce la estructura y alcance de la Constitución de 1857, de forma que, en ese sentido, mantiene el modelo

¹⁵² Arts. 35, 36, 39 y 40.

¹⁵³ Título XV, art. 76.

¹⁵⁴ Venegas Trejo, Francisco, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Galeana, Patricia (compiladora), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 314.

liberal protector, con lo cual, como sostenemos, se inicia el período de tensión entre dos concepciones democráticas de diverso signo y alcance.

De hecho, aunque eventualmente se convocó a un Congreso Constituyente, la Constitución de 1917 se denominó formalmente *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*. Además, con excepción de artículos como el 27, en cierta forma reproduce las normas que la Constitución de 1857 consagró respecto de libertades individuales, específicamente, en lo que interesa a esta investigación, los artículos 6° y 7° de ambos textos constitucionales.

Sección 2. El modelo democrático participativo privilegia la equidad como eje articulador de las campañas electorales.

La descripción del modelo

Aunque no puede hacerse una ruptura radical entre un modelo de democracia y otro modelo, sí pueden revisarse las líneas del contorno que les dan forma teórica. Ahora resulta obligado incursionar en el modelo de democracia participativa, porque, según se sostiene, es otro de los conceptos de democracia que contiene nuestra Constitución, el cual entra en tensión permanente con el modelo liberal protector que estudiamos antes. Justamente esta tensión, desde nuestra perspectiva, no ha sido resuelta satisfactoriamente por el juez electoral en el período estudiado (2000-2010).

Igual que en el modelo anterior, partimos del diseño modélico de democracia que sistematiza David Held.

Para este autor, el modelo de democracia participativa encuentra su justificación de principio en que el derecho igual al autodesarrollo de todos los individuos de una comunidad únicamente puede ser alcanzado si se cuenta con una “sociedad participativa”. Esta sociedad, además, debe hacer posible que se perciba a la política como eficaz, más allá de las formas procedimentales de la representatividad clásica; así mismo, esta sociedad participativa debe fomentar que sus integrantes se interesen y preocupen por los problemas colectivos y debe permitir la formación de ciudadanos sabios, con la capacidad de interesarse en el proceso de gobierno de forma continua y no periódica.¹⁵⁵

Además, las características principales de este modelo son:¹⁵⁶

1).- La participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones importantes de la sociedad va más allá del gobierno, incluyendo el lugar de trabajo y las comunidades locales.

2).- La reorganización del sistema de partidos, haciendo a los directivos del partido directamente responsables ante sus afiliados.

3).- El funcionamiento de partidos participativos en la estructura del Parlamento o del Congreso.

4).- La posibilidad de un sistema institucional abierto, el cual garantice que la sociedad pueda experimentar con formas políticas.

¹⁵⁵ Held, David, *op. cit.*, p. 315.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 315-316.

5).- La democracia es considerada como una forma de vida y no únicamente como un conjunto de instituciones.¹⁵⁷

Que la democracia participativa sea concebida no sólo como un modelo democracia, sino como una forma de vida, implica, conforme a este tipo, que no puede expresarse únicamente en instituciones y reglas, sino también, y sobre todo, “en prácticas concretas capaces de desarrollar ciertos valores (por ejemplo, diálogo o solidaridad o proyectos comunes) y de desarrollar al tiempo nuestro concepto de bien público y una ciudadanía capaz de buen juicio político.”¹⁵⁸

O, en los términos de Held, la autodeterminación de las personas debe trascender o extenderse más allá del estado hacia las empresas y a otras instituciones centrales de la sociedad.¹⁵⁹ Esto debe ser así en este modelo, porque según nos recuerda Held, siguiendo a C. Pateman, el estado no es ni independiente ni imparcial con relación a la sociedad, por lo tanto, los ciudadanos no pueden ser tratados como libres e iguales; en otras palabras, como lo “público” y lo “privado” están íntima y complejamente vinculados, “las elecciones serán siempre mecanismos insuficientes para garantizar la responsabilidad de las fuerzas realmente implicadas en el proceso de gobierno.”¹⁶⁰

¹⁵⁷ Esta característica corresponde a Rafael del Águila, *op. cit.*, pp. 146-147, sin embargo se incorpora en esta sección por lo fundamental para la argumentación respecto a uno de los modelos de democracia reconocidos en la CPEUM.

¹⁵⁸ Águila, Rafael del, *op. cit.*, p. 147.

¹⁵⁹ Held, David, p. 312.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 308.

Una condición para que se llegase a este modelo de democracia, según apunta C.B. MacPherson, es que “la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo.”¹⁶¹

De hecho, esta participación se ha dado en llamar “extensiva”, porque se lleva a la participación de las personas a una multitud de esferas, ámbitos y foros con el objetivo de mejorar justamente a la propia democracia. Es decir, se busca “acercar a los ciudadanos los organismos de toma de decisiones a todos los niveles (Estado, comunidad autónoma, ciudad barrio, lugar de trabajo, escuela, asociaciones voluntarias, jurados populares, etc.).”¹⁶²

Pueden apuntarse algunas de las ideas principales que, según se sostiene, están en este modelo de democracia y el uso que de él han hecho los jueces electorales para someter a enjuiciamiento las expresiones negativas en las campañas electorales en México durante el período analizado:

1).- Por una parte, que existen desigualdades entre los actores políticos, los electores y la sociedad en que actúan.

2).- Que, por tanto, la participación de los ciudadanos debe ir más allá de las elecciones y que, en su caso, la participación en éstas debe tratar de equilibrarse, porque la contienda electoral se da en un contexto inequitativo.

¹⁶¹ MacPherson, C.B., *op. cit.*, p. 122.

¹⁶² Águila, Rafael del, *op. cit.*, p. 147.

3).- Que el buen juicio político de los ciudadanos debe ser resguardado y protegido para que se superen las desigualdades que de por sí presenta la sociedad mexicana.

4).- Por tanto, las expresiones negativas que llegan a los ciudadanos a través de las campañas electorales de los partidos y candidatos, deben ser prohibidas con estricto rigor porque no hacen sino reproducir la ausencia de imparcialidad y de independencia entre partidos políticos y sociedad.

En este sentido, siguiendo a Rafael del Águila, a fin de lograr un sentido público de comunidad es preciso que se promueva la atenuación o eliminación de ciertas desigualdades sociales o económicas. Esto es, “no basta con abrir los canales para participar, sino que hay igualmente que preocuparse por dotar a los ciudadanos de la capacidad y las posibilidades reales para hacerlo.”¹⁶³

Las desigualdades sociales son fundamentales como justificación de este modelo, porque “mientras se acepte la desigualdad, también es probable que el sistema político no participativo sea el que sigan aceptando todos los miembros de las clases que prefieren la estabilidad a la perspectiva del derrumbamiento social.”¹⁶⁴

Es por esta razón principal que, a diferencia de otros modelos democráticos, para el modelo participativo la democracia no es únicamente un método o forma para seleccionar a los gobernantes, en el sentido del gobierno representativo, sino, por el contrario, es en sí mismo un objetivo que tiene valor también en sí

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ MacPherson, C.B., *op. cit.*, p. 129.

mismo,¹⁶⁵ o, en otras palabras, como veíamos al inicio de este apartado, la democracia tiene justamente este valor en sí misma porque es una *forma de vida* y, por ende, los moldes liberales resultan insuficientes para que se logren los fines de autodesarrollo de los individuos y de las comunidades en que éstos se desenvuelven cotidianamente.

Esto en razón de que en el núcleo de este modelo existe una visión según la cual es insuficiente “hacer girar la definición de democracia alrededor de la idea de protección de los intereses individuales”, porque esta idea “debe ser contrapesada con la exigencia de participación política ciudadana.”¹⁶⁶ Esto debe ser así, porque, por oposición al modelo liberal protector, o inclusive el desarrollista, las elecciones no son la única esfera de toma de decisiones; en efecto, para el modelo liberal “la lucha política y las campañas electorales son entendidas al modo como se toman las decisiones en el mercado y en las campañas de publicidad.”¹⁶⁷

En este modelo los instrumentos representativos son insuficientes por sí mismos y deben ser completados con diversas formas de participación directa. En este sentido, “la comunidad democrática no debe ser definida en términos de individualismo competitivo, conflictivo y egoísta, sino como una comunidad de personas que comparten decisivamente ciertos objetivos y aspiran a ejercitar y desarrollar en comunidad sus capacidades humanas.”¹⁶⁸

¹⁶⁵ Abellán, Joaquín, *p. cit.*, p. 283.

¹⁶⁶ Águila, Rafael del, *op. cit.*, p. 146.

¹⁶⁷ Abellán, Joaquín, *op. cit.*, p. 285.

¹⁶⁸ *Id.*

Sin embargo, para poder lograr ello, junto con los rasgos o características que apunta Held, este modelo precisa de lo siguiente:¹⁶⁹

1).- La deliberación conjunta en las diversas esferas públicas en las que los ciudadanos se encuentran para encontrar acuerdos que regulen su vida en común.

2).- El autodesarrollo individual a través de la participación, porque esto produce hábitos de diálogo y argumentación.

3).- El sufragio universal, pero no sólo a través de elecciones y partidos políticos, sino también en otras instituciones mediadoras de participación como sindicatos, grupos, asociaciones, empresas o corporaciones, etcétera.

4).- La participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras como son los lugares de trabajo o de estudio.

5).- La estimación de la democracia como una forma de vida y no únicamente como un conjunto de instituciones.

En términos de derechos, este modelo precisa no sólo del derecho de voto para la formación de la voluntad política del mayor número posible de personas, sino también de “derechos sociales que permitan completar la intensa relación que ven necesaria entre el individuo y la comunidad política.”¹⁷⁰ En los términos que veíamos líneas atrás, respecto a la necesidad de eliminar las desigualdades sociales como un requisito para el autodesarrollo de los individuos.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 146-147.

¹⁷⁰ Abellán, Joaquín, *op. cit.*, pp. 282-283.

En concordancia con sus características elementales, este modelo parte de los siguientes supuestos:¹⁷¹

1).- La política es vista desde un concepto amplio y expansivo. Lo fundamental no es la competencia o lucha por el poder político, sino “la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos.”

2).- La política y la acción de gobierno no se entienden como un asunto de unos cuantos, de una élite, sino que, por el contrario, considera que se puede modificar la participación democrática como un asunto de élites y ampliar la acción de gobernar al mayor número de participación ciudadana y en distintos niveles.

3).- La participación requiere de procesos amplios de deliberación y de toma de decisión más allá de la emisión periódica del voto para elegir representantes, porque la mirada no está más centrada únicamente en que gobierne la mayoría y cómo gobierna ésta, sino en el proceso de la expresión de opiniones, en su discusión y en el intento de convencimiento del otro.

En este sentido, asumiendo los jueces electorales una posición que privilegia este modelo democrático al momento de someter a juicio este tipo de conflictos, se explica que proscriban con un estricto rigor las expresiones negativas en las campañas electorales, porque desde su perspectiva estas expresiones no hacen posible la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para deliberar y escoger sus preferencias políticas y partidistas.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 283-284.

Debido a ello, las expresiones negativas no se asumen como parte del ejercicio de libertades individuales que deben ser protegidas de intervenciones estatales injustificadas, sino como elementos que distorsionan la comunicación, la deliberación y la decisión de los electores mexicanos.

Por ello, al ser elementos distorsionadores de la igualdad de oportunidades, esto es, de la equidad en la competencia, se pretende, a través de las sentencias reparatoras de esa distorsión, trascender la política como un mero juego de élites que no buscan fortalecer la participación de los ciudadanos, sino, por el contrario, mantenerse en la esfera de competencia o lucha de las élites por el poder político.

Por tanto, la deliberación y participación democrática se ve afectada por la emisión de expresiones negativas durante las campañas electorales y, se asume aun de forma implícita en estas sentencias, que lejos de fomentarse la deliberación y discusión colectiva de los problemas sociales, las campañas electorales negativas se tornan un elemento que potencia a las elecciones como un ritual vacío de contenido y sin sentido colectivo de participación. Por ello, debe buscarse de forma estricta la prohibición de este tipo de expresiones negativas durante los procesos electorales.

Si, como veíamos líneas atrás, la lucha por el poder político y las campañas electorales, conforme al modelo liberal, se identifican a la forma en que se toman las decisiones en el mercado y con las campañas publicitarias, puede también explicarse que las sentencias que privilegian al modelo participativo expulsen del mercado de las decisiones políticas las campañas electorales negativas, porque no hacen posible la participación, deliberación y decisión colectiva del mayor

número de personas, sino el diálogo patológico de las élites, los partidos políticos y sus candidatos.

El modelo de democracia social y participativa en México

Como fase preconstitucional a la Constitución de 1917, Cruz Barney hace referencia a documentos políticos de la Revolución Mexicana, tales como el *Plan de San Luis*, el *Plan de Ayala*, el *Plan de Guadalupe*, los *Tratados de Teoloyucan*, el *Plan de Torreón*, la *Convención de Agusacalientes*, el *Programa de Reformas Político-Sociales*; así como documentos normativos tales como la *Ley del Municipio Libre*, la *Ley Agraria* y la *Ley Obrera*; y, finalmente, el *Proyecto de Constitución Reformada* de Venustiano Carranza.¹⁷²

El contenido social de la que sería nuestra máxima norma se aprecia, según nos refiere Venegas Trejo, desde la discusión del contenido y alcance de la libertad de enseñanza y su laicidad, además de identificarse este derecho “como condición imprescindible para el progreso, como método de superación en la convivencia y como conocimiento íntegro del propio hombre y de su entorno.”¹⁷³ Esto es, si bien mantiene el texto original de la Constitución de 1857, en cuanto a que la educación era libre, no sólo agrega el contenido de laicidad que debe contener la impartición de educación, sino que la discusión de este derecho ocupó

¹⁷² *Op. cit.*, pp. 170-173.

¹⁷³ Venegas Trejo, Francisco, *op. cit.*, p. 317.

tres sesiones del Constituyente en el sentido de ser requisito para el progreso social.

Con este debate se comienza a prefigurar la incorporación de un modelo democrático diverso al liberal protector, ya que no es suficiente con que se tenga un acervo de derechos y libertades y se garantice que el estado intervenga lo mínimo en la vida de las personas, sino que, por el contrario, se espera justamente que dada la característica de pública de la educación impartida por el estado, éste tiene el deber de preservar y proteger este derecho.

La visión con la cual se introduce este derecho permite recordar que, conforme al modelo social o participativo, a fin de lograr un sentido público de comunidad es preciso que se promueva la atenuación o eliminación de ciertas desigualdades sociales o económicas. Esto es, “no basta con abrir los canales para participar, sino que hay igualmente que preocuparse por dotar a los ciudadanos de la capacidad y las posibilidades reales para hacerlo.”¹⁷⁴ Para el modelo que se introduce en 1917, la educación laica y pública es una de las capacidades para lograr la participación de los mexicanos. O al menos así se delineó.

La educación vista no sólo como un derecho, sino como una de las posibilidades que las personas precisan para poder participar políticamente, se refuerza con la reforma al artículo 3° de la Constitución, en 1946. En efecto, con esta reforma se refuerza el concepto de educación como una capacidad para lograr el mejoramiento económico y social de los mexicanos, además que se

¹⁷⁴ MacPherson, C.B., *op. cit.*, p. 129.

introduce un concepto de democracia diverso al sustentado en los antecedentes constitucionales del siglo XIX y que se reprodujeron en la propia Constitución de 1917. El criterio que debe regir la educación, según la reforma de 1946 aún vigente, debe ser uno democrático; sin embargo, la concepción de democracia no es sólo como “una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

En este sentido, cuando el Constituyente Permanente reforma el artículo 3° constitucional, abandonando el criterio de educación socialista creado por el régimen de Lázaro Cárdenas en 1934,¹⁷⁵ está en verdad introduciendo o reforzando un modelo de democracia distinto al liberal protector; un modelo que responde más a las características del modelo participativo, porque, como observamos antes, conforme a este segundo criterio de democracia, las formas de participación democrática deben ir más allá de lo representativo gubernamental e invadir los ámbitos naturales de las personas: el lugar de trabajo, la comunidad más cercana.

Por tanto, en lo que respecta al artículo 3° constitucional de la Constitución de 1917, concebir a la educación como un instrumento para solventar las diferencias sociales, además de una concepción de la democracia más allá de las formas representativas que permita mejorar al pueblo económica, social y culturalmente, crea un nuevo modelo de democracia en nuestro país, aunque sin

¹⁷⁵ Melgar Adalid, Mario, “Las reformas al artículo tercero constitucional”, en Cámara de Diputados. LVII Legislatura, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, *id.*, UNAM, 1998 p. 466.

socavar en sus bases el modelo liberal protector también reconocido en nuestra Constitución de 1917.

Además del tema educativo, la Constitución de 1917, reconociendo las demandas sociales que dieron sustento al movimiento revolucionario, como es sabido, crea dos normas que transforman el corte liberal e individual del constitucionalismo mexicano del siglo XIX, e introducen contenidos sociales en la Constitución, notablemente lo relativo a la propiedad de la tierra y a las relaciones laborales, según se plasmó en los artículos 27 y 123. Esto fue así porque “el Constituyente reunido en Querétaro estaba decidido y tenía la convicción de elaborar una ley fundamental de carácter social, una Constitución no abstracta, sino realista; una ley suprema que no sólo confiriera igualdad, sino que la propiciara a través y por medio de sus preceptos.”¹⁷⁶ En este tenor, como nos recuerda Venegas Trejo, el primer discurso en tribuna fue de un obrero de la ciudad de Querétaro, de nombre Rafael Jiménez, quien expresó ante los Constituyentes lo siguiente: “el pueblo espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases incommovibles a fin de que mejore un tanto la condición económica, política y social del pueblo mexicano.”¹⁷⁷ Como puede apreciarse, se esperaba que los instrumentos que brindaría la nueva Constitución permitieran el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; esto es, coexistiendo con el modelo liberal protector de intervención mínima del estado, según se desprende del catálogo de lo que se llamaron *garantías*

¹⁷⁶ Venegas Trejo, Francisco, *op. cit.*, p. 316.

¹⁷⁷ *Id.*

individuales, se crea una nueva concepción de la democracia y del papel del estado respecto de los derechos sociales de las personas.

Este ciclo de incorporación del modelo de democracia social y participativa, se sostiene, tiene su cierre normativo en las reformas constitucionales de 1983 a los artículos 25 y 26 constitucionales.

Efectivamente, con la introducción del concepto de rectoría económica del estado y del sistema de planeación democrática del desarrollo, se refuerza el modelo participativo, porque, por una parte, el crecimiento económico y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza permitirán que se ejerza con plenitud la libertad de los individuos y de los grupos sociales, con lo cual, como se recuerda, se reconoce que no es suficiente con la descripción normativa de derechos y libertades, sino que se precisas disminuir los niveles de desigualdad social y económica entre las personas; y, por otra parte, en razón de que se pretende que los ciudadanos participen en esferas más allá de las elecciones representativas y se apropien de los temas, necesidades y propósitos que deben plasmarse en los planes y programas de cada administración pública. En otras palabras, se “encuentran aquí las ideas del Estado social de derecho, que se alejan de toda posición autoritaria y estimulan la democracia participativa.”¹⁷⁸

En síntesis, un nuevo modelo de democracia se introduce en nuestro país con la aprobación de la Constitución de 1917 y sus reformas, particularmente, la concepción de la educación como una capacidad para lograr la igualación social;

¹⁷⁸ Madrid Hurtado, Miguel de la, “Las reformas constitucionales de 1983 y preceptos de contenido económico”, en Cámara de Diputados. LVII Legislatura, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, *id.*, UNAM, 1998 p. 235.

los aspectos normativos y sociales de la propiedad de la tierra y del trabajo; y, también, la rectoría económica del estado y la planeación democrática del desarrollo económico.

Las tensiones constitucionales

Tanto el modelo liberal protector como el modelo social y participativo coexisten en el ámbito normativo constitucional. De hecho, es la introducción de un modelo de democracia más social y más participativo, en donde el rol del papel respecto de los individuos va más allá del simple respeto de sus derechos, lo que crea tensiones con el modelo liberal protector, para el cual el estado debe garantizar los derechos y libertades de las personas y, salvo razones justificadas para ello, intervenir lo menos posible en el autodesarrollo de las personas.

Las tensiones pueden manifestarse en cualquier ámbito de aplicación de normas cuyo contenido precise desarrollar o dotar de contenido al concepto mismo de democracia. Luego, ello puede presentarse eventualmente ante cualquier tipo de autoridad, de sujetos y escenarios reglados. Sin embargo, para los efectos de esta investigación, lo que interesa son las tensiones que pueden generarse en el ámbito jurisdiccional, específicamente en las resoluciones del TEPJF y en el escenario reglado de las campañas político electorales. En consecuencia, la autoridad aplicadora sería en primera instancia el órgano administrativo electoral y, en instancia jurisdiccional, el TEPJF; los sujetos son los partidos políticos, sus candidatos y los electores; y el escenario reglado son las campañas electorales negativas.

Conforme al primer modelo, según se comentó anteriormente, es necesario que se den las siguientes condiciones:

1).- Las elecciones regulares, el voto secreto, la competencia entre facciones, líderes potenciales o partidos y el gobierno de la mayoría son las bases institucionales para establecer la responsabilidad de quienes gobiernan son.

2).- Si bien la soberanía reside en el pueblo, son los representantes quienes ejercen funciones de estado, derivadas del mandato representativo.

En otras palabras, el modelo requiere de un gobierno representativo, con liderazgos electos, elecciones periódicas y voto secreto. Para garantizar la representatividad, también se requiere incluir un sistema proporcional para la asignación de votos.

3).- Tiene carácter central en el constitucionalismo la garantía de la libertad frente al tirano arbitrario y la igualdad ante la ley, particularmente en la faceta de derechos políticos y civiles, o libertades, específicamente de aquellos que están vinculados con la libertad de palabra, expresión, asociación, gusto, discusión, publicación, voto y creencia. Con todo ello se garantiza para las personas la búsqueda de planes de vida seleccionados individualmente y no impuestos.

4).- Se garantiza el acotamiento y división del poder. Esto es, deben establecerse frenos constitucionales que garanticen las limitaciones y la división del poder del estado

5).- El estado debe limitarse a crear una estructura que haga posible a los ciudadanos que desarrollen sus vidas privadas, libres del peligro de la violencia, los comportamientos sociales inaceptables y las interferencias políticas no deseadas.

6).- Se promueve la competencia entre los centros de poder y los grupos de interés.

En el núcleo del modelo liberal protector, luego, se encuentra el gobierno representativo y sus instituciones clave: elecciones libres, auténticas y periódicas; respeto a la libertad de expresión y de palabra; y competencia entre los sujetos políticos; todo lo cual permite que los ciudadanos participen vía el sufragio y sean así representados lo más fielmente posible en los órganos públicos.

Los períodos previos al momento de la expresión del sufragio, denominados como campañas electorales, son justamente los tiempos en que partidos políticos, candidatos y electores, en un juego de maximización de la información, preparan la formación de lo que será su voluntad el día de los comicios. Esto se da en un contexto normativo que protege el modelo liberal protector y, por tanto, privilegia los derechos y libertades de los ciudadanos que dentro del proceso electivo deben contar con el menor índice de intervención estatal a fin de que puedan formar y expresar libremente su voto y, con ello, fomentar su autodesarrollo.

Sin embargo, cuando se plantea un conflicto relacionado con una campaña electoral negativa, y se juzgan los hechos, este enjuiciamiento no sólo se da en el contexto normativo constitucional del modelo liberal protector, sino que también encuentra otro contexto normativo constitucional que responde a las características del modelo social y participativo.

Este segundo modelo, como recordaremos, se sustenta en:

1).- La deliberación conjunta en las diversas esferas públicas en las que los ciudadanos se encuentran para encontrar acuerdos que regulen su vida en común.

2).- El autodesarrollo individual a través de la participación, porque esto produce hábitos de diálogo y argumentación.

3).- El sufragio universal, pero no sólo a través de elecciones y partidos políticos, sino también en otras instituciones mediadores de participación como sindicatos, grupos, asociaciones, empresas o corporaciones.

4).- La participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras como son los lugares de trabajo o de estudio.

5).- La estimación de la democracia como una forma de vida y no únicamente como un conjunto de instituciones.

6).- La necesidad de eliminar las desigualdades sociales como un requisito para el autodesarrollo de los individuos. Es decir, en la esfera política lo fundamental no es la competencia o lucha por el poder político, sino la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos.

7).- Por tanto, la política y la acción de gobierno no se entienden como un asunto de unos cuantos, sino que considera que se puede la acción de gobernar al mayor número de participación ciudadana y en distintos niveles.

8).- Por lo que la participación requiere de procesos amplios de deliberación y de toma de decisión más allá de la emisión periódica del voto para elegir representantes. La mirada no está centrada únicamente en que gobierne la mayoría y cómo gobierna ésta, sino en el proceso de la expresión de opiniones, en su discusión y en el intento de convencimiento del otro.

Por ello, se defiende, conforme a este modelo democrático lo nuclear es la expansión de la participación de las personas, más allá del ámbito meramente

representativo e incluso en este, no es suficiente con la garantía de igualdad ante la ley, sino es necesario más allá, incluso al intento de igualación social y económica. Para este modelo la deliberación es fundamental, pero no tiene sentido si no están las condiciones de igualación que permitan a los ciudadanos deliberar y discutir, verdaderamente, los asuntos públicos de la comunidad.

En este sentido, asumiendo los jueces electorales una posición que privilegia este modelo democrático al momento de someter a juicio las campañas electorales negativas, el paso natural es que el estado intervenga para nivelar las condiciones mínimas de competencia y, por tanto, se prohíban con estricto rigor las expresiones negativas en las campañas electorales, porque, en consonancia con este modelo, las expresiones negativas no hacen posible la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para deliberar y escoger sus preferencias políticas y partidistas. Debido a ello, las expresiones negativas no se asumen como parte del ejercicio de libertades individuales que deben ser protegidas de intervenciones estatales injustificadas, sino como elementos que distorsionan la comunicación, la deliberación y la decisión de los electores mexicanos.

Por ello, al ser elementos distorsionadores de la igualdad de oportunidades, esto es, de la equidad en la competencia, se pretende, a través de las sentencias reparadoras de esa distorsión, trascender la política como un mero juego de élites que no buscan fortalecer la participación de los ciudadanos, sino, por el contrario, mantenerse en la esfera de competencia o lucha de las élites por el poder político.

Por tanto, la deliberación y participación democrática se ve afectada por la emisión de expresiones negativas durante las campañas electorales y, se asume aun de forma implícita en estas sentencias, que lejos de fomentarse la

deliberación y discusión colectiva de los problemas sociales, las campañas electorales negativas se tornan un elemento que potencia a las elecciones como un ritual vacío de contenido y sin sentido colectivo de participación. Por ello, debe buscarse de forma estricta la prohibición de este tipo de expresiones negativas durante los procesos electorales.

Si, como veíamos líneas atrás, la lucha por el poder político y las campañas electorales, conforme al modelo liberal, se identifican a la forma en que se toman las decisiones en el mercado y con las campañas publicitarias, puede también explicarse que las sentencias que privilegian al modelo participativo expulsan del mercado de las decisiones políticas las campañas electorales negativas, porque no hacen posible la participación, deliberación y decisión colectiva del mayor número de personas, sino el diálogo patológico de las élites, los partidos políticos y sus candidatos.

No obstante la coherencia del modelo social y participativo, su aplicación no puede anular el modelo liberal protector, porque uno de sus ejes nucleares es que está enfocado en los derechos fundamentales de libertad personal, conocidos como *derechos civiles*, particularmente de aquellos que tienen que ver con las libertades de opinión, de expresión, así como con las libertades de reunión y de asociación.

Se sostiene que contrario al estándar de enjuiciamiento utilizado en el período estudiado, conforme al cual el TEPJF ha pretendido dar operatividad a un modelo democrático que privilegia la equidad en la competencia; para el modelo liberal protector lo que interesa es la fórmula: *igualdad a través de la libertad*, y no la libertad por medio de la igualdad. Es decir, no es el silenciamiento de las

expresiones negativas lo que fomenta o garantiza bases mínimas de igualdad en la competencia electoral, sino, por el contrario, es la protección de la libertad de expresión, aun con contenidos negativos, lo que fortalecerá al régimen democrático mexicano.

El modelo liberal protector privilegia la protección de las libertades de los individuos frente a intervenciones no justificadas del estado, específicamente las libertades de la palabra (expresión, opinión...), sea para asegurar que los gobernantes lleven a cabo políticas que se correspondan con los intereses de los ciudadanos en conjunto, o sea para que a través de la participación, el compromiso y la información se garantice la expansión más alta y armoniosa de los individuos y sus capacidades. En otras palabras, lo fundamental es que el modelo liberal protector se centra en la defensa y expansión de las libertades individuales y sólo por razones justificadas se autoriza la intervención estatal en esos espacios de libertad de expresión, de opinión, que aseguran una ciudadanía informada y comprometida.

En síntesis, históricamente el constitucionalismo mexicano incorporó dos modelos de democracia diferentes. En prácticamente todo el siglo XIX, reiterado en la Constitución de 1917, un modelo de corte liberal protector. Pero a partir de la Constitución de 1917 y sus reformas, se incluyó un modelo de índole social y participativa. Para el primer modelo, lo principal son las libertades y derechos de los individuos, así como el mínimo de intervención del estado en el autodesarrollo de las personas; para el segundo, por el contrario, lo fundamental está en la igualación de las personas, desde la perspectiva económica y social, lo que

eventualmente repercute en una verdadera participación política en ámbitos más allá de lo representativo.

Estos dos modelos están en constante tensión en la aplicación de las normas en nuestro país. Particularmente respecto a las normas de derecho electoral que regulan las campañas electorales, es evidente también su tensión permanente. Esto último se agrava con el fenómeno de las campañas electorales negativas.

Para el primer modelo, debería fomentarse la participación y la igualdad a través de la libertad y de los derechos. Para el segundo, sin embargo, debería buscarse la igualación de condiciones de la competencia, a fin de que no existan elementos distorsionadores en la comunicación político-electoral.

Los jueces electorales, en el período estudiado, han privilegiado el segundo modelo de democracia como marco teórico de referencia para resolver los conflictos derivados de campañas electorales negativas.

Se sostiene que el modelo liberal es, sin embargo, aquel que mejor responde a las problemáticas planteadas por el fenómeno de las expresiones negativas en los procesos electorales.

Por tanto, se impone analizar los derechos e intereses enfrentados en las campañas electorales negativas, lo cual será materia del siguiente capítulo.

Capítulo II. Los derechos oponibles en las campañas negativas

Cuando un partido político y su candidato deciden incluir dentro de sus estrategias de comunicación política una campaña electoral negativa, lo hacen como una forma de expresión política. Esto es, más allá de la bondad o maldad

del mensaje, el sustento de éste se encuentra en la libre manifestación de las ideas.

Sin embargo, al tratarse de un derecho fundamental que no es absoluto, su ejercicio puede lesionar otros derechos o intereses.

En ese sentido, el partido político o su candidato que reciben el mensaje de expresión negativa pueden sentirse lesionados en su derecho al honor, si el contenido del mensaje negativo traspasa los límites normativos.

Por tanto, cada vez que se llevan al control del sistema de justicia electoral mexicano las expresiones negativas de campaña de los partidos políticos y de sus candidatos debe realizarse por los jueces electorales un análisis jurídico que pondere todos los derechos e intereses en juego.

Consecuentemente, en este tipo de casos normalmente se aduce, por una parte, que ciertas expresiones especialmente negativas están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, por lo cual no pueden constituir responsabilidades ulteriores. Pero, por la otra, que tales expresiones negativas representan un ataque a derechos de tercero (honor, dignidad, imagen) y por ende deben ser sancionadas.

En efecto, en los conflictos jurídicos derivados de las campañas electorales negativas hay en juego un gran número de derechos e intereses.

Por una parte, la persona que denuncia ciertas expresiones que estima lesivas de su esfera individual, puede ver afectado su derecho al honor, a la imagen, en una palabra, a su derecho a un trato digno.

De otro lado, la persona que ha colocado una estrategia expresiva con contenidos negativos respecto de otra persona o institución, aducirá que lo ha

hecho en el ejercicio de su derecho a la libre expresión de ideas, pensamientos y opiniones.

Sin embargo, no son estos los únicos derechos e intereses en juego, también, tratándose las campañas electorales (aun las de contenidos negativos) de vehículos a través de los cuales los ciudadanos acceden a información, ideas y opiniones, en este tipo de conflictos, aunque sea de manera subyacente, está presente el derecho de los ciudadanos en general de acceder a información, ideas y opiniones de relevancia pública o respecto de personas con relevancia social, lo cual constituye, un interés general de un régimen constitucional democrático de libre circulación de ideas.

En este capítulo nos centraremos en el análisis de los derechos que de forma natural se oponen en los conflictos jurídicos que tienen que ver con las campañas electorales negativas

De forma preliminar se puede sostener desde ahora que cualquier régimen democrático debe tener como uno de sus pilares a la libertad de expresión.

Particularmente en los procesos electorales, durante las campañas electorales, se llevan a cabo diversas formas de expresión política; por lo que hace al objeto de este documento, interesa remarcar que aun en las campañas electorales negativas debe partirse, como método, de que la libertad de expresión es, justamente, una de las precondiciones del régimen democrático mexicano, se insiste, incluso en los casos de posible colisión con el derecho al honor de los partidos políticos y sus candidatos.

Para lograr justificar esta afirmación, debemos analizar respecto de la libertad de expresión su fundamento, su contenido, los medios a través de los cuales se formaliza una expresión y sus limitaciones o restricciones legítimas.

Adicionalmente, con un esquema muy semejante al anterior, revisaremos lo relativo al derecho al honor de los partidos políticos y los candidatos.

Sección 1. La libertad de expresión frente al derecho al honor

Para el régimen constitucional mexicano resulta fundamental el derecho a la libertad de expresión. Este derecho ha sido consagrado expresamente en el referido artículo 6° de la CPEUM: “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.” Además, el también citado artículo 7° constitucional refiere uno de los medios a través de los cuales se expresa el pensamiento: “la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia.”

Por su parte, en el artículo 13 de la CADH se reconoce lo siguiente:

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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. 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.

Asimismo, en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estatuye:

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 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.

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.

Ahora, los derechos a la libertad de expresión y el derecho de las personas de acceder a la información están vinculados no sólo normativamente sino también funcionalmente, es decir, respecto de la función o finalidad que llevan a cabo en un régimen constitucional democrático.

Por ende, el papel que juega la libertad de expresión en una democracia se explica, en primer lugar, siguiendo a Bovero, en el sentido siguiente:

Los valores que, a pesar de no ser característicos de la democracia como tal, constituyen sus *precondiciones*, dado que solamente su garantía institucional permite la existencia de la democracia, son ante todo aquellos que provienen de la tradición liberal. Coinciden con las que Bobbio ha llamado <<las cuatro grandes libertades de los modernos>>: la libertad personal, que consiste en el derecho a no ser arrestados arbitrariamente (...); la libertad de opinión y de imprenta, o, mejor dicho, la libertad de expresar, manifestar y difundir el propio pensamiento, que equivale al derecho a disentir y de ejercer la crítica pública; la libertad de reunión, que puede traducirse en el derecho de protesta colectiva; la libertad de asociación, que implica el derecho de dar origen a propios y verdaderos organismos colectivos, tales como los sindicatos libres y los partidos libres, y que abre, por ello, la posibilidad de una selección política efectiva para los ciudadanos.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 49-50.

Adicionalmente, según Faúndez, siguiendo una opinión de Alexander Meiklejohn, “en la medida en que se trate de mensajes que involucran una participación en la discusión de asuntos de interés colectivo y en la formación de las políticas públicas, la libertad de expresión no puede ser coartada, porque ella es el postulado básico de una sociedad gobernada por el voto de los ciudadanos.”¹⁸⁰

Por otro lado, según criterios reiterados de diversos tribunales constitucionales y organismos internacionales, la libertad de expresión es uno de los pilares de la democracia.

Por ejemplo, la CorteIDH sostuvo lo siguiente:

70. 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 deseen influir sobre 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 está bien informada no es plenamente libre.¹⁸¹

¹⁸⁰ Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 74.

¹⁸¹ Opinión consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas. (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), serie A, no. 5.

Además, la misma CorteIDH reconoce que esta idea es compartida en los diversos sistemas regionales de protección de los derechos humanos. En efecto, afirma la CorteIDH:

86. Existe entonces una coincidencia entre los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.¹⁸²

De su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) está consciente “que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión” y, por tanto estatuye como principio: “1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.”¹⁸³

Conforme a estas ideas introductorias, puede entenderse entonces que cuando los tribunales electorales juzgan las campañas electorales negativas que son denunciadas por partidos políticos y candidatos, no están únicamente

¹⁸² Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, no. 111.

¹⁸³ *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, aprobada por la CIDH durante su 108° periodo ordinario de sesiones, celebrado del 2 al 20 de octubre de 2000.

resolviendo el conflicto concreto entre las partes directamente afectadas, también incidirán con sus fallos en la calidad de la democracia en nuestro país.

Sobre todo si tomamos en cuenta, como se justificó líneas atrás, que en el sistema constitucional mexicano persiste un modelo de democracia liberal protectora, según la cual los derechos y libertades de los individuos son pilares imprescindibles para el desarrollo de las personas. Y, en consecuencia, la intervención del estado debe ser la mínima necesaria para no afectar el ámbito de desarrollo de las personas basado en los mayores espacios de libertad de acción y de pensamiento.

No obstante esta primera aproximación al problema de la libertad de expresión y las campañas electorales negativas, es imprescindible reconocer el fundamento y el contenido de este derecho.

Fundamento y contenido de la libertad de expresión

Por fundamento no nos referimos a la descripción normativa que se delineó antes, sino, más bien, a las razones políticas y éticas que dan un valor especial a este derecho dentro de un régimen constitucional democrático.

En este sentido, las explicaciones esbozadas para justificar el valor preferente de la libertad de expresión pueden encontrarse en lo siguiente:

En primer lugar, porque se trata de un derecho individual que constituye un límite al poder del estado. También, en segundo término, dado que la libertad de expresión permite el desarrollo personal de los individuos; en cierta forma, como vimos anteriormente, estas dos primeras explicaciones se encuentran ancladas en el modelo liberal protector de la democracia. En tercer lugar, la libertad de

expresión se explica en razón de que garantiza el impulso por la búsqueda de la verdad y, por tanto, hace posible que el conocimiento se acreciente. Y, por último, la libertad de expresión tiene su fundamento en que realmente constituye la base principal del proceso político democrático.¹⁸⁴

Conforme a la primera explicación, la libertad de expresión tiene un valor fundamental porque, de acuerdo al modelo liberal protector de democracia, constituye un límite frente a la acción del estado y, por tanto, hace posible la defensa de la dignidad individual de las personas.

El núcleo de este sustento teórico se encuentra entonces en el respeto a la dignidad individual, lo cual no significa que este derecho siempre “tenga prioridad sobre otros derechos u otros intereses dignos de protección, pero enfatiza su importancia en las relaciones entre el Estado y el individuo, y sirve para delimitar las competencias del primero.”¹⁸⁵

Con relación al argumento de la dignidad de los individuos como fundamento de la libertad de expresión:

tiene sentido decir que un hombre tiene un derecho fundamental en contra del Gobierno, en el sentido fuerte, como la libertad de expresión, si ese derecho es necesario para proteger su dignidad, o su estatus como acreedor a la misma consideración y respeto o algún otro valor personal de importancia similar; de cualquier otra manera no tiene sentido. De modo que, si los derechos tienen sentido, la invasión de un derecho relativamente

¹⁸⁴ Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 41.

importante debe ser un asunto muy grave, que significa tratar a un hombre como algo menos que un hombre, o como menos digno de consideración que otros hombres.¹⁸⁶

Parecería, entonces, conforme a este fundamento, que como la libertad de expresión está anclada en el respeto a la dignidad de los individuos, “no tendría que cumplir ninguna otra finalidad específica” y “no debe defenderse en términos instrumentales, o en virtud de su contribución a algún bien superior.”¹⁸⁷ Esto es, para justificar su valor fundamental en el sistema constitucional no es necesario fundamentar para qué sirve la libertad de expresión ni qué propósitos cumple, es suficiente con argumentar que la libertad de expresión se sustenta en la dignidad de los individuos.

Un fundamento de esta naturaleza, puede entenderse, resulta insuficiente para justificar la prevalencia de la libertad de expresión en los conflictos derivados de las campañas electorales negativas en nuestro país.

Esto es así, porque, como sabemos, los sujetos involucrados en este tipo de conflictos tienen el mismo rango constitucional: los partidos políticos y sus candidatos. Es decir, este tipo de conflictos no se da en un ámbito que enfrente a un individuo que en ejercicio de su libertad de expresión critique acremente la actividad de un ente de gobierno. El único elemento en común en estos casos es la crítica negativa sobre el contrincante, pero, respecto al estatus jurídico tanto del emisor del mensaje de contenido negativo como del receptor de éste, puede afirmarse que se da en un contexto de igual relevancia política y social. Por tanto,

¹⁸⁶ Dworkin, Ronald, *op. cit.*, p. 295.

¹⁸⁷ Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, pp. 41-42.

se estima que no puede ser este el fundamento de la libertad de expresión en los casos que tienen que ver con las campañas electorales negativas.

Una variante, sin embargo, de esta primera fundamentación de la libertad de expresión tiene que ver con la función instrumental de este derecho. Esto es, su condición de derecho preferente de cara a otros derechos y libertades. Esto es así porque, si bien esta libertad no es absoluta, sí es en torno de ella que “se articulan y adquieren sentido otros derechos civiles, tales como la libertad de conciencia y religión, el derecho de reunión, o la libertad de asociación.”¹⁸⁸ Luego, es su función dentro del contexto político que le brinda esa condición de preferencia e, incluso, de termómetro respecto a la vigencia de otros derechos y libertades.

Dentro de este fundamento, ya antes se evidenció que un sistema político democrático tiene cuatro precondiciones liberales: la libertad personal, la libertad de expresión del propio pensamiento, la libertad de reunión y la libertad de asociación.¹⁸⁹ Así entonces se reconoce la centralidad que para un sistema democrático tiene la libertad de expresión.

Esta vertiente de fundamentación sí es relevante para el objeto de nuestro estudio. Sobre todo si lo vertebramos con la vigencia constitucional del modelo democrático liberal protector que deben tener en cuenta los jueces electorales cuando sometan a juicio mensajes negativos en las campañas electorales.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 42.

¹⁸⁹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 49-51.

En segundo lugar, la fundamentación de la libertad de expresión en el desarrollo personal asume que este derecho es un instrumento que permite el pleno desarrollo de los individuos y su realización personal y, por lo tanto, “cualquier restricción en lo que una persona pueda decir, o en lo que pueda leer, ver u oír, inhiben el crecimiento de su personalidad, e impiden que se pueda desarrollar intelectual y espiritualmente.”¹⁹⁰

Ya líneas atrás se describió cómo el autodesarrollo de las personas es uno de los ingredientes del modelo de democracia liberal. En efecto, como se mencionó, la capacidad de elegir, de seleccionar entre diversas alternativas, es inherente a este modelo. Por ello “un elemento central de la libertad deriva de la *capacidad real* de hacer elecciones distintas y de perseguir cursos de acción distintos (<<libertad positiva>>).”¹⁹¹ En otras palabras, “la protección de la libertad requiere una forma de igualdad política entre todos los individuos maduros: la igualdad formal para proteger sus intereses de los actos arbitrarios del estado y de sus conciudadanos.”¹⁹²

Held, con base en las ideas de Mill, elabora un modelo que refuerza los rasgos del modelo protector. A este modelo Held le llama modelo de democracia desarrollista, porque al reducirse la intervención del estado en la vida de las personas, éstas logran un autodesarrollo libre.¹⁹³ Para Held, este modelo tiene como principio justificativo que la participación en la vida política es imprescindible

¹⁹⁰ Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹¹ Held, David, *op. cit.*, p. 92. Cursivas en el texto original.

¹⁹² *Ibidem*, p. 80.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 122.

tanto para la protección de los intereses individuales, como para la creación de ciudadanos informados, comprometidos y en desarrollo. Es decir, la participación política hace posible la expansión de las capacidades individuales.¹⁹⁴ J.S. Mill no abandona la posición protectora, “pero entendía que había otra cosa todavía más importante que proteger, y eran las posibilidades de mejorar la humanidad. Por eso no insistía tanto en la mera operación defensiva, sino en lo que la democracia podía aportar al desarrollo del ser humano.”¹⁹⁵

SEGUNDA PARTE. El estándar jurisdiccional de debilitamiento

Capítulo IV. Las campañas electorales negativas de 2000 a 2006

Sección 1. El inicio de la tendencia de debilitamiento

Caso “Quítale el freno al cambio”

Durante las elecciones intermedias de 2003, se transmitieron al aire diversos *spots* atribuibles al Partido Acción Nacional (PAN) en donde se hacían algunas afirmaciones respecto a los regímenes de gobierno en los cuales gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los mensajes televisados fueron del siguiente tenor:

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 129.

¹⁹⁵ Macpherson, C.B., *op. cit.*, p. 66.

Spot 1

Inicia con una imagen que de manera escrita refiere la palabra "RECUERDAS", al momento que se manifiesta con voz, "...recuerdas?, las devaluaciones de cada seis años?... los fraudes electorales?... los asesinatos políticos?... las matanzas a campesinos e indígenas?... el autoritarismo?... y el abuso de poder?...recuerdas el miedo que se sentía en México cuando gobernaba el "PRI"?... RECUERDA Y COMPARA... ayúdanos a quitarle el freno al cambio... Partido Acción Nacional..."

En cada pregunta que se hace en la manifestación aparecen tomas de diferentes episodios, en los que respectivamente, aparece el expresidente de la República Luis Echeverría Álvarez; seis personas, entre ellas una del sexo masculino portando un arma de fuego; tres personas con aspecto militar que llevan a dos personas detenidas, mismas que llevan las manos en la cabeza, a lado de un vehículo de motor varios cadáveres sobre el suelo y gente que se encuentra al parecer inspeccionando; dos expresidentes de México, Lic. Luis Echeverría Álvarez y Gustavo Díaz Ordaz; posteriormente, otro exmandatario, Lic. Carlos Salinas de Gortari y por último, aparece un grupo de personas, que dejan libres a unas palomas, apareciendo el logotipo del Partido Acción Nacional.

Spot 2

La imagen comienza con referencias efectuadas por escrito y con el fondo auditivo de una voz que indica "...Es verdad, el PRI tiene mucha experiencia:... Experiencia en robar...", continua la voz "...nos robaron la seguridad, la paz social y el patrimonio de nuestros hijos...", continua con voz y las palabras por escrito "... Lo que no pudimos robar es el futuro..." sigue la voz, "... Los mexicanos somos un pueblo grande y que está luchando por enderezar lo que ellos echaron a perder en tanto tiempo...ayúdanos a quitarle el freno al cambio...", apareciendo las palabras "quítale el freno al cambio", así como el logotipo del Partido Acción Nacional.

Durante el citado spot televisivo, aparecen varias imágenes, como lo son, un niño llorando en imagen de blanco y negro, un grupo de niños corriendo, un grupo de personas portando banderas de México, y un grupo de personas dejando volar a varias aves.

...

Spot 3

La imagen comienza con referencias efectuadas por escrito y con el fondo auditivo de una voz que indica "...Es verdad, el PRI tiene mucha experiencia:... experiencia en mentir...", continúa con voz, "...nos hicieron creer que los mexicanos somos corruptos, flojos, mediocres y agachados...", por escrito y con la misma voz, sigue señalando "...nosotros sabemos que no....sabemos que somos un pueblo grande que está luchando para enderezar lo que ellos echaron a perder en tanto tiempo...ayúdanos a quitarle el freno al cambio...", apareciendo las palabras "quítale el freno al cambio", así como el logotipo del Partido Acción Nacional.

Asimismo las imágenes que aparecen en dicho spot son las referencias escritas de lo que se está manifestando y posteriormente aparece un campesino viejo y pensativo, apareciendo posteriormente y en la parte final un grupo de niños jubilosos.

Spot 4

La imagen comienza con referencias escritas e imágenes descritas de la forma que a continuación se establece: Una palabra indicando "pobreza", seguida de un fondo donde aparece un llamarada ... enseguida otra palabra "miseria" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "violencia" seguida de un fondo donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "autoritarismo" seguida de un fondo

donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "censura" seguida de un fondo
donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "corrupción" seguida de un fondo
donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "impunidad" seguida de un fondo
donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "tranza" seguida de un fondo
donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "fraude" seguida de un fondo
donde aparece otra llamarada ... enseguida otra palabra "mentira" seguida de un fondo
donde aparece otra llamarada ... luego una voz en "off" que dice "ayúdanos (sic) a borrar ...
del lenguaje de México ... las palabras que el PRI ...impuso como forma de gobernar" al
mismo tiempo que comienza la voz en "off" la llamarada continúa y se va desvaneciendo
poco a poco hasta su totalidad, y detrás de ella va apareciendo pegado al margen
izquierdo la figura del expresidente de México, licenciado Carlos Salinas de Gortari Cortan,
y paralelo al margen derecho, el emblema y los colores que caracterizan y diferencian al
Partido Revolucionario Institucional. Para terminar dicho spot aparece, finalmente, un
conjunto de personas con las manos en alto, dentro de las que se destaca el actual
Presidente de México, señor Vicente Fox Quesada hasta que dicha imagen se va
diluyendo en color azul para finalizar con el emblema que distingue al Partido Acción
Nacional; la voz en "off" termina diciendo "ayunados (sic) a quitarle el freno al cambio ...
Partido Acción Nacional"

Spot 5

La imagen comienza con referencias escritas e imágenes descritas de la forma que a
continuación se establece: Una palabra indicando seguida de un fondo donde aparece

... enseguida otra palabra

... luego una voz en "off" que dice "ayúdanos (sic) a borrar... del lenguaje de México ... las
palabras que el PRI ...impuso como forma de gobernar" al mismo tiempo que comienza la
voz en "off" la llamarada continúa y se va desvaneciendo poco a poco hasta su totalidad, y
detrás de ella va apareciendo pegado al margen izquierdo la figura del expresidente de
México, licenciado Carlos Salinas de Gortari, y paralelo al margen derecho, el emblema y

los colores que caracterizan y diferencian al Partido Revolucionario Institucional. Para terminar dicho spot aparece, finalmente, un conjunto de personas con las manos en alto, dentro de las que se destaca el actual Presidente de México, señor Vicente Fox Quesada hasta que dicha imagen se va diluyendo en color azul para finalizar con el emblema que distingue al Partido Acción Nacional; la voz en "off" termina diciendo "ayunados (sic) a quitarle el freno al cambio ... Partido Acción Nacional"

El TEPJF le dio la razón al PRI, al considerar que el PAN, “en contra de la abstención a que está obligado por mandato del mencionado precepto, llevó a cabo manifestaciones que (...) en términos generales conllevan un menoscabo o afectación negativa en la imagen o estima de algún sujeto.”¹⁹⁶ Para llegar a esta conclusión, el TEPJF siguió un razonamiento que se puede esquematizar de la siguiente forma:

En primer término, analizando la naturaleza jurídica de los partidos políticos, conforme a la cual se otorga una doble connotación a la libertad de la manifestación de las ideas para este tipo de personas jurídicas colectivas.

Por una parte, se reconoce que el ejercicio de la libertad de expresión es un pilar de la actividad de los partidos políticos. Esta esfera de libertad se despliega particularmente en las contiendas electorales para obtener el voto ciudadano, así como para que los partidos políticos y los candidatos den a conocer a la comunidad sus programas y acciones. Por lo tanto, en principio, el ejercicio de esta libertad debe recibir las mayores garantías y condiciones.

¹⁹⁶ Sentencia SUP-RAP-87/2003.

Sin embargo, por otra parte, aduce el TEPJF que el ejercicio de la libertad de expresión trae otras limitantes de carácter más amplio (además de las limitantes constitucionales). Estas limitantes deben propiciar la “sana” participación de todos los contendientes; por ejemplo, los partidos deben evitar la denostación, el descrédito y las descalificaciones; y, al contrario, deben fomentar el debate de ideas y propuestas y la crítica constructiva; todo ello dentro de un contexto que armonice y se ajuste a los principios del Estado democrático, y que evite cualquier acto de alteración del orden público e infunda una “auténtica” cultura democrática.

Es en esta primera parte esquemática del razonamiento en donde se aprecia que, como analizamos en la primera parte de esta investigación, el TEPJF hace remisión a los principios del Estado democrático, pero, se sostiene, en realidad está decidiendo utilizar un modelo de democracia diverso al liberal protectora y, con ello, asume una postura de política judicial en donde aplica un parámetro de justiciabilidad contrario al debate público.

En segundo lugar, el TEPJF llega a tal conclusión afirmando que cuando se denoste la “figura” de otro partido político, ello constituye un ataque “al derecho que éste tiene de mantener la dignidad de su imagen.”

Por tanto, el TEPJF decretó en este asunto que si bien la libertad de expresión es uno de los pilares de una contienda electoral, para los partidos políticos, debido a su naturaleza jurídica, pesa sobre ellos limitantes de carácter más amplio que lo señalado en la propia Constitución; además que se protegió el derecho a la imagen del partido aludido. Sin embargo, no existe un marco estándar de análisis de la litis planteada, ni se justifica por qué, en este caso

particular, la libertad de expresión debe ceder frente al derecho a la imagen del partido agraviado.

En otros términos, el TEPJF asume una posición de defensa del partido político atacado, pero no toma en cuenta dentro de un estándar amplio de justificación que también ese partido político contaba con todos los elementos jurídicos, políticos y financieros para protegerse de los ataques. Además, lo que resulta aún más importante para efectos de este trabajo, que eventualmente los datos, información u opinión expresados en los promocionales juzgados por el TEPJF, resultarían un insumo de crítica ácida a un régimen de partido político que históricamente experimentó nuestro país y, con ello, los electores se vieron privados de esta visión de la historia política del país.

Sección 2. La tendencia debilitadora en un contexto político de polarización

Las campañas negativas de la elección presidencial de 2006

La campaña presidencial de dos mil seis se caracterizó por la intensa batalla que se libró en los medios de comunicación, particularmente en la televisión.¹⁹⁷ Especialmente intensa fue la estrategia publicitaria que desplegó el

¹⁹⁷ Hasta el 28 de junio de 2006, en informes preliminares, el Partido Acción Nacional (PAN) y las coaliciones que incluyeron a los otros dos partidos políticos más fuertes (Coalición Alianza por México y Coalición Por el Bien de Todos) habían destinado poco más de 714, 587 mil pesos en publicidad en televisión. Instituto Federal Electoral, *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*, México, *id.*, 2006, p. 37. Con datos ya definitivos de los

Partido Acción Nacional y la Coalición Alianza por México en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.

Caso “Mentir es un hábito para ti.” Caso “López Obrador es un peligro para México.”

Hacia los meses de marzo y abril de dos mil seis aparecieron en televisión diversos promocionales promovidos por la Coalición Alianza por México y por el Partido Acción Nacional, en los cuales se hicieron afirmaciones en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador.

En los primeros se difundió un mensaje en la persona del propio candidato Roberto Madrazo cuyo contenido fue el siguiente:

Debatir es la esencia de la democracia, y tú, Andrés Manuel, te niegas a debatir. Por eso tengo que hacerlo de esta manera. Tú has dicho esto:

‘APROVECHO PARA RECORDARLES QUE TIENEN QUE ACTUAR CON RECTITUD, CON HONRADEZ, QUE NO QUEREMOS NOSOTROS POLÍTICOS CORRUPTOS.’

Entonces, ¿por qué trabajas con Bejarano, el de las ligas; Ponce, el de Las Vegas; Ímaz, el de las bolsas?

Dices una cosa y haces otra.

Vamos a debatir.

Vamos hablando de frente.

gastos de campaña, se concluyó que dichas formaciones políticas invirtieron 1, 278.6 millones de pesos en televisión. *El Norte*, sábado 19 de mayo de 2007, versión electrónica disponible en <http://www.elnorte.com>.

En otro promocional televisivo se afirmaba también por Roberto Madrazo:

‘ES MUY SENCILLO, ES ORGANIZAR 3, 4, 5, 10 DEBATES.’

Definitivamente Andrés Manuel: **Cumplir no es tu fuerte.**

Ahora resulta que de esos diez debates que prometiste, sólo quieres tener uno. **Mentir es un hábito para ti**, y ya es tiempo que la gente lo sepa.

El debate es la esencia de la democracia.

Tú dices cuando: Ponle día y hora, y vámonos hablando de frente.

Por lo que hace a los promocionales de televisión del Partido Acción Nacional en contra de López Obrador, estos consistieron básicamente en relacionar a Andrés Manuel López Obrador con el presidente de Venezuela; también lo vincularon indirectamente con los actos de René Bejarano que se difundieron respecto de un presunto acto de corrupción; y, además, a responsabilizarlo de antemano de una supuesta crisis económica en el país, de ganar López Obrador la elección.

En todos estos casos se concluían los mensajes con la leyenda: “López Obrador es un peligro para México.”

El Partido de la Revolución Democrática presentó a inicios del mes de marzo de dos mil seis un proyecto de acuerdo ante el Consejo General del IFE, a efecto de que éste ordenara al Partido Revolucionario Institucional que retirara del aire los promocionales en donde, a juicio del PRD, se violentaban diversas disposiciones del COFIPE.

En la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE celebrada el 15 de marzo de 2006 se rechazó la referida propuesta del PRD. Los Consejeros

Electoral adujeron, fundamentalmente, que se trataba de una materia litigiosa la cual debía ser resuelta bajo las formalidades esenciales de un procedimiento de esta naturaleza y no a través de uno acto de naturaleza administrativa como es un acuerdo.¹⁹⁸

Inconforme con esta negativa, el PRD impugnó el acuerdo. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obligó al Consejo General a que resolviera el conflicto a través de un procedimiento *sui generis*. Específicamente, la Sala Superior del TEPJF, concluyó que el IFE debía instrumentar un procedimiento especial para resolver este tipo de controversias:

En estas circunstancias, la necesidad jurídica de acatar normas de orden público, aunada al respeto de la garantía de audiencia de posibles afectados con motivo de la aplicación de citadas normas, trae como consecuencia que se haga menester la instrumentación de un procedimiento, en el cual sea posible tanto la aplicación de las disposiciones de mérito como el respeto de tan importante garantía.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Véase acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, celebrada el 15 de marzo de 2006, versión electrónica disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Actas, p. 660 y ss. de la versión en formato PDF.

¹⁹⁹ Sentencia dictada el 5 de abril de 2006 dentro del expediente SUP-RAP-17/2006 (p. 49 de la versión en PDF). La sentencia está disponible en <http://www.trife.org.mx>.

En consecuencia, el 13 de abril de 2006, el Consejo General del IFE resolvió, primero, lo relativo a los *spots* del PRI en contra de López Obrador.²⁰⁰ El Consejo General declaró infundada la denuncia presentada por el PRD, bajo la siguiente línea argumental:

Primero: Porque si bien los promocionales de mérito no expresaban los principios ni postulados de la Coalición Alianza por México, no toda propaganda electoral debe tener un contenido propositivo, sino que también se busca el reducir votos a los demás contendientes.²⁰¹

Segundo: Los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión, aunque sujeta a ciertos límites, particularmente a los fines constitucionales que les son asignados.²⁰²

Tercero: No cualquier juicio, opinión o crítica negativa es conculcatoria del artículo 38, párrafo 1º, inciso p) del COFIPE. Porque si esto fuera así, se inhibiría

²⁰⁰ El número de expediente fue el JGE/PE/PBT/001/2006. El acuerdo del Consejo General a través del cual se resolvió este asunto fue el CG73/2006, disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Resoluciones.

²⁰¹ Para ello, se citó la tesis relevante número S3EL 120/2002, bajo el rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares), ahora identificada con la clave CXX/2002.

²⁰² Esta parte de la resolución se funda tanto en la sentencia del TEPJF dictada en el expediente SUP-RAP-009/2004 como en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la nación (SCJN) P./J./2/2004, bajo el rubro GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

en demasía el debate público. Y que, en su caso, sólo podrían ser violatorias de las disposiciones legales aplicables, cuando se utilizaren calificativos o expresiones intrínsecamente vejatorias o deshonrosas y que nada aporten al debate público.²⁰³

En contra de esta resolución adversa a sus intereses, el PRD interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF. Ésta, en sesión del 23 de mayo de 2006, revocó la determinación del Consejo General y declaró fundados los agravios del recurrente respecto del promocional relativo a “*Mentir es un hábito en ti.*”²⁰⁴

Básicamente, la argumentación jurídica del TEPJF fue la siguiente.

En primer lugar, desarrolló el fundamento y doctrina aplicable. En esta sección, en síntesis, se expresó:

1.- Hay un régimen jurídico específico de la libertad de expresión en relación con la propaganda electoral.

Este régimen jurídico se integra, entre otros, en los numerales 38, párrafo 1º, inciso p) y 186 del COFIPE; además, desde luego, por los artículos 6º y 41 constitucionales. Existen, entonces, en materia de libertad de expresión en propaganda política, prohibiciones expresas, además de que los partidos políticos gozan de un estatus constitucional.

2.- La libertad de expresión es un derecho fundamental y, como tal, es uno de los fundamentos del orden político.

²⁰³ En esta sección también se citó para la argumentación a la referida sentencia SUP-RAP-009/2004.

²⁰⁴ El expediente de este asunto fue el número SUP-RAP-31/2006.

Este derecho fundamental está garantizado no sólo por nuestra Constitución, sino también por instrumentos internacionales; por ejemplo, la SCJN ha sostenido que la libertad de expresión también tiene una faceta institucional que contribuye a la formación y al mantenimiento de “una opinión pública libre y bien informada.”

3.- La libertad de expresión y el sistema constitucional de partidos políticos.

En este rubro, los partidos no son disidentes políticos u oradores de la calle: Se expresan a través de un poder real como es la televisión. Por ello, sus derechos deben armonizarse con derechos a la igualdad en el sufragio, al acceso a cargos públicos en forma equitativa y derecho a la honra, tal como la propia Sala Superior del TEPJF sostuvo en diversas sentencias previas.²⁰⁵ Se argumenta que los funcionarios y figuras públicas, deben tolerar más crítica, pero sin perder sus derechos a la honra; además de que es de interés de la sociedad un debate público intenso. También, debe tenerse en cuenta que la reforma electoral de 1996 tuvo como uno de sus objetivos consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y de equidad en la competencia electoral.

4.- Finalmente, el TEPJF sostiene que la libertad, en este sentido, no es irrestricta, sino que tiene límites.

En segundo lugar, la Sala Superior del TEPJF llevó a cabo el estudio del caso particular. Es decir, de los promocionales combatidos por el PRD. En este análisis llegó a dos conclusiones.

²⁰⁵ Expedientes SUP-JRC-175/2005, SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC-180/2005.

Respecto del promocional que tenía que ver con la relación política de López Obrador y René Bejarano (“*el de la ligas*”), el TEPJF determinó que no se violaba el orden jurídico electoral, toda vez que dichas opiniones o apreciaciones no estaban sometidas al “canon de veracidad”, es decir, que para ser protegidas no precisaba que se probara su verdad histórica. Y, por tanto, confirmó en esta parte la resolución del Consejo General del IFE.

Con relación al segundo promocional (“*mentir es un hábito...*”), la Sala Superior estableció que sí se configuraba una violación, en razón de que “la afirmación que implica esa frase se encuentra dirigida solamente a demeritar la imagen del candidato frente al electorado, mostrándolo como una persona que por rutina es mentirosa, al señalar de forma dogmática y desproporcionada que miente continua y sistemáticamente, sin especificar con claridad de qué manera se llega a tal conclusión, como sería por ejemplo, aludiendo al cúmulo de hechos que sirven para poder determinar tal cuestión.” Y, en consecuencia, revocó la determinación del IFE.²⁰⁶

Con relación a este promocional, debe señalarse, sin embargo, que dos magistrados emitieron voto particular disidente.²⁰⁷ En el voto particular, los Magistrados estimaron, en contra de la mayoría, que las expresiones del segundo promocional (“*mentir es un hábito en ti...*”) “están constitucional y legalmente protegidas, ya que el destinatario es una personalidad pública, más

²⁰⁶ En contra de esta resolución se interpusieron recursos de apelación, tanto por el partido presuntamente agraviado, como por el denunciado. (Expedientes SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006).

²⁰⁷ Los Magistrados disidentes fueron Eloy Fuentes Cerda y José de Jesús Orozco Henríquez.

concretamente, un candidato presidencial en campaña, y en tal virtud los límites de la crítica aceptable son más amplios que si fuera una persona privada o, siendo pública, se ventilasen aspectos o cuestiones privadas.”

Por lo que hace a los promocionales transmitidos por el Partido Acción Nacional usando la frase “*López Obrador es un peligro para México*”, el Consejo General del IFE resolvió el 21 de abril de 2006 declarar parcialmente fundada la queja, pero sólo respecto de una de las frases de los cuatro promocionales combatidos, particularmente la frase “López Obrador permitió estos delitos,”²⁰⁸ mientras que respecto de la primera frase el IFE consideró que sí estaba constitucionalmente protegida.

El argumento para estimar que la frase “...permitió estos delitos” no estaba protegida, consistió en que desde la perspectiva del TEPJF dicha frase:

es desproporcionada, pues la misma se emite sin que alguna autoridad se haya pronunciado al respecto y sin ningún soporte probatorio que permita demostrar que los delitos cometidos por dichos ex funcionarios del Gobierno del Distrito, se realizaron con la complicidad, participación, encubrimiento o complacencia del candidato por la coalición denunciante, manifestación que no es producto de la espontaneidad de algún evento público, sino que es el resultado de la planificación, en la que cabe presumir una reflexión previa y metódica, que obedecen a esquemas cuidadosamente diseñados, lo que implica el empleo de frases calumniosas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) de la ley comicial en comento.

²⁰⁸ El número de expediente fue el JGE/PE/PBT/002/2006. El acuerdo del Consejo General a través del cual se resolvió este asunto fue el CG77/2006, disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Resoluciones.

Respecto del promocional con la frase “López Obrador permitió estos delitos...”, el TEPJF confirmó la resolución del IFE, basado en que no se trata en verdad de una afirmación sobre un hecho concreto, sino de un juicio de opinión; porque tiene un núcleo semántico preciso; y porque se quiere hacer llegar al electorado el mensaje de que dicha persona facilitó conscientemente actos reprobables. Además de que la información política debe resultar veraz y no apoyada en simples rumores.

Por lo que hace al promocional con la frase “*López Obrador es un peligro para México*”, el TEPJF consideró que dicha frase sí constituía una violación de las normas en materia de propaganda electoral no protegida por el orden constitucional y, en consecuencia, revocó la resolución del IFE. En efecto, en la sentencia se concluyó:

El análisis conjunto del contenido de los tres mensajes materia de impugnación, revela la intención del Partido Acción Nacional de denostar la imagen del candidato de la coalición, al considerarlo como un peligro para México, una mala opción para la Presidencia de la República, e incluso, mostrarlo frente a la opinión pública como alguien desconfiable, deshonesto, que consiente la comisión de ilícitos y que además, de ser elegido, sólo traería graves problemas para el país, como son devaluaciones, crisis económicas, desempleo.

Se llegó a esta aseveración, básicamente fundado en el análisis de la reforma electoral de 1996, por la cual, se sostiene en la sentencia, se buscó consolidar el sistema de partidos políticos y crear condiciones de equidad en la competencia electoral. Este argumento, como se sostiene, privilegia o da mayor

densidad normativa a la equidad en la competencia que a al derecho de acceso a la información de los electores.

Además, porque la libertad de expresión, desde la perspectiva de la mayoría, excluye la crítica o frases cuyo único objeto sea la denostación, ya sea por la intención (elemento subjetivo) o por los términos lingüísticos usados (elemento objetivo).

Capítulo IV. Las campañas electorales negativas posteriores a la reforma de 2007

Sección 1. Los efectos de la reforma constitucional de 2007 en la tendencia debilitadora

Posterior a la elección presidencial de 2006 se llevaron a cabo reformas constitucionales respecto a la prohibición de las campañas electorales negativas.

Específicamente se señala en el artículo 41, base III, apartado C de la CPEUM que “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.²⁰⁹

En la exposición de motivos de la reforma constitucional se reconoce que esta prohibición ya existía a nivel legal²¹⁰, sin embargo, señalan respecto de esta

²⁰⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF) del 13 de noviembre de 2007.

²¹⁰ Artículo 38.1.p] del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

norma que “su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara terminaron por hacerla letra muerta.”²¹¹

Más allá de la crítica que pudiera realizarse a la técnica legislativa de incorporar una norma ya contenida en una legislación ordinaria a una de rango constitucional, con la pretendida finalidad de reforzar su eficacia normativa, lo importante, para efectos de esta parte de la investigación es resaltar que en realidad el Constituyente Permanente confirma la tendencia que se ha identificado en las sentencias del TEPJF respecto al uso de campañas electorales negativas en las elecciones en nuestro país, privilegiando un parámetro de articulación contrario al debate público democrático. Efectivamente, como hasta ahora se podido demostrar, el TEPJF, aun antes de esta reforma constitucional ya había resuelto casos en donde otorgaba un peso mayor a la equidad en la competencia y al derecho al honor de partidos políticos y candidatos, debilitando con ello el debate público democrático en México.

En este trabajo se sostiene que, al tratarse las campañas electorales negativas de una forma de expresión política, la sola mención constitucional de la prohibición señalada es insuficiente para que los tribunales electorales utilicen parámetros restrictivos del debate público democrático.

Caso “Sopa de Letras”

²¹¹ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, México, 13 de septiembre de 2007, número 2340-V, p. 5.

Durante las campañas electorales federales de 2009, específicamente el 31 de marzo de ese año, se publicó en diversos medios de comunicación y en el portal de internet del PAN un juego de palabras en forma de la denominada “sopa de letras”, en el cual se atribuían al PRI algunas calificaciones de contenido negativo respecto a su gestión en administraciones pasadas, además que se advertía a los destinatarios del mensaje: “¡Amenazan con regresar!, ¿los vas a dejar?”.

En la sentencia que resolvió este caso se concluye respecto de este juego de palabras que:

1. Se refiere de manera expresa a la forma o manera de gobernar de un partido político, concretamente, el Partido Revolucionario Institucional invocado por sus siglas (PRI) que son del conocimiento común.
2. Su contenido hace alusiones denostativas respecto de esa forma de gobernar del Partido Revolucionario Institucional.
3. Contiene frases en las que se usan palabras como "amenaza", la cual según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, consiste en "*dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a otro*".

Por tanto, las oraciones *Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?*, son mensajes en contra del Partido Revolucionario Institucional, pues dan a entender que el retorno al gobierno o poder público de ese instituto político sería perjudicial para el país, y que, como consecuencia, el Partido Acción Nacional es una mejor opción electoral.²¹²

²¹² Sentencia SUP-RAP-81/2009 y su acumulado SUP-RAP-85/2009.

Es de remarcarse que en la publicación se utilizan las siguientes palabras para referirse al PRI y a los gobiernos de este partido: Impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, deuda, abuso, crimen, robo.

El TEPFJ analiza en una parte de la sentencia si, como adujo en su defensa el PAN, las manifestaciones contenidas en su propaganda denominada “sopa de letras” estaban protegidas por la libertad de expresión. El Tribunal consideró que no estaban amparadas constitucionalmente, de forma que dio la razón al PRI. Para ello, argumentó en síntesis lo siguiente.

En primer lugar, estimó que tratándose de propaganda política electoral, existe un “énfasis” a la restricción de la libertad de expresión. A este énfasis el TEPJF lo categoriza como que la CPEUM prohíbe “en forma absoluta que, de manera directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.”²¹³ A algunas de las palabras utilizadas en la propaganda el TEPJF las considera suficientes por sí mismas y en lo individual como para “descalificar a un partido, persona o institución, pues están relacionadas en general con prácticas ilícitas o inmorales.”²¹⁴

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ *Ibidem.* Las palabras que considera así el Tribunal son: Robo, impunidad, transa, narco, corrupción, crimen y abuso.

Destaco que en este caso el TEPJF concluye que palabras de este tipo no están protegidas constitucionalmente aun bajo la modalidad de opinión, debido a que “su significado autónomo conlleva una carga significativa de alguien que incurre en prácticas ilegales o deshonestas, lo cual denigra la imagen del sujeto al que califican.”²¹⁵

Por otra parte, el TEPJF renuncia a llevar a cabo una ponderación de los derechos a la libertad de expresión y el derecho al honor, porque, en su concepto:

no se está en presencia de una colisión concreta de derechos fundamentales, en la medida en que el propio constituyente estableció una regla prohibitiva constitucional y no un principio, consistente en limitar la libertad de expresión ejercida por los partidos políticos al difundir su propaganda, lo cual excluye la posibilidad de reinterpretar o realizar una nueva ponderación acerca de lo que ya hizo en abstracto y en concreto previamente el órgano reformador de la constitución.²¹⁶

Esta parte de la argumentación del TEPJF denota justamente la decisión de política judicial que se ha adoptado. Esto es, prácticamente la prohibición es absoluta y, por tanto, en todos los casos la libertad de expresión cede frente al derecho al honor de los partidos políticos y sus candidatos. Con ello, al menos por lo que hace al período estudiado, se cierra y refuerza la tendencia de debilitamiento de la libertad de expresión en el país.

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ *Ibidem.*

Finalmente, con motivo de la defensa planteada en el sentido de que existen documentos y libros históricos que, desde su perspectiva, demostraban la veracidad de la opinión manifestada en la propaganda, el Tribunal Electoral afirma que “la constitución prohíbe a los partidos políticos y coaliciones el empleo de cualquier expresión que denigre, aún cuando sea a propósito de una opinión o información y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia, de tal manera que la existencia de las referencias señaladas por la actora no justifican la legalidad de su propaganda.”

Caso “Comunicado del Verde”

En este caso, con relación a la detención de un militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el veintiséis de mayo del 2010 el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) difundió un comunicado elaborado por el senador Jorge Legorreta Ordorica, el cual denominaron "Jesús Ortega y el PRD sólo han mostrado una actitud de encubrimiento". El texto del comunicado fue el siguiente:

El Partido de la Revolución Democrática y su Presidente Nacional, Jesús Ortega, sólo han mostrado una actitud de encubrimiento en lo que se refiere a la detención del señor Gregorio Sánchez Martínez, lo que da a entender la existencia de posible vínculos del PRD y su Presidente con el crimen organizado, toda vez que desde el pasado 15 de enero tuvieron conocimiento de la investigación de estos hechos ilícitos.

Además, resulta completamente absurdo que Jesús Ortega y el PRD, acusen al Gobierno Federal de impulsar una estrategia para dañarlos política y electoralmente, cuando para todos los ciudadanos resulta evidente que el PRD y el PAN, partido en el gobierno, son aliados electorales en diversas entidades de la República Mexicana.

Por lo anterior, el Partido Verde Ecologista de México respalda por completo la lucha de la Procuraduría General de la República (PGR), en contra del crimen organizado y el narcotráfico, y solicita que se abra una investigación por los posibles vínculos de Jesús Ortega con el crimen organizado ante una actitud evidente de encubrimiento.

El PRD presentó ante el Consejo General del IFE una denuncia en contra del PVEM y algunos de sus dirigentes, en razón de que consideró que el mensaje había violado la disposición constitucional de abstenerse de que en su propaganda política se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Si bien el IFE declaró infundado el procedimiento sancionador, el PRD impugnó en apelación tal determinación. El TEPJF resolvió que este partido tenía razón y que las expresiones utilizadas en el comunicado no estaban protegidas por la libertad de expresión.²¹⁷ Para arribar a esta conclusión utilizó la siguiente línea argumental.

En principio, para el TEPJF el comunicado sí constituía propaganda política del partido político denunciado, en el sentido de que ella es usada:

²¹⁷ Sentencia SUP-RAP-115/2010.

por los partidos políticos, coaliciones, candidatos, militantes con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológicos, pretendiendo crear, transformar o confirmar opiniones en los ciudadanos a favor o en contra de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, sobre temas de interés común que no se encuentran vinculadas necesariamente a una proceso electoral.²¹⁸

Además, al efecto de justificar su decisión de tratar como propaganda política al comunicado de prensa, el TEPJF plasma en la sentencia los noticiarios y programas en los cuales se dio difusión al comunicado de prensa.

Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF razona que la libertad de expresión no es absoluta y que a ésta “se pueden imponer límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que coexiste con otros derechos iguales o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.”²¹⁹

Con este razonamiento, a diferencia del *caso Sopa de Letras*, el TEPJF reconoce que en este tipo de asuntos puede haber colisión entre el derecho a la libre manifestación de las ideas y el derecho al honor. De hecho, para el Tribunal la disposición constitucional que prohíbe la denigración o calumnia es una de las restricciones válidamente impuesta a los partidos políticos. Además, continúa el Tribunal, las normas constitucionales no admiten este tipo de conductas ni aún en el supuesto de “opinión, postura o cualquier otra modalidad de expresión.”

²¹⁸ *Ibidem.*

²¹⁹ *Ibidem.*

En este sentido, señala el TEPJF, “es dable exigirle a los partidos políticos que al difundir propaganda actúen respetando la integridad de los candidatos y de cualquier persona, así como los derechos de imagen de los demás institutos políticos y coaliciones, que también son valores sustanciales de un sistema democrático, previstos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²²⁰

Para el TEPJF, el objetivo de la reforma constitucional que prohíbe la denigración y calumnia fue que se privilegiase lo que este órgano jurisdiccional denomina como una política de “auténtico debate ideal de opiniones.” Y, por tanto, está proscrito del debate político un “lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones y a la vida privada de los candidatos y en general de las personas.”²²¹

Sin embargo, para poder establecer en los casos específicos si se han rebasado las fronteras delineadas por el constituyente para el debate político, el TEPJF reconoce que el juzgador debe realizar un ejercicio de ponderación “en el que se valora la violación a este principio y la afectación a la imagen de un partido político, por lo que el Juez debe sopesar y valorar hasta dónde un posicionamiento de un partido político implica denigrar a otro.”²²²

²²⁰ *Ibidem.*

²²¹ *Ibidem.*

²²² *Ibidem.*

Para ello, en primer lugar, establece que el “término denigrar, según su acepción genérica, consiste en hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión.”

En este sentido, para el TEPJF las palabras utilizadas y su contexto (crimen organizado, narcotráfico, encumbrimiento...) son ofensivas y desacreditaban tanto al PRD como a su dirigente nacional en ese entonces; además que, desde su perspectiva, se emitían sin prueba fehaciente de los actos señalados y, más importante aún:

tampoco se advierte en el contexto en el cual fueron emitidas las palabras de análisis, que estuvieran dirigidas a fomentar el debate político serio, respetuoso, pacífico e informado de la situación actual del país, no se hace una propuesta política de solución a problemas, ni se expone una crítica respetuosa y sustentada, o se proporciona información seria y comprobada para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni contribuye a un debate serio y razonado en la sociedad.²²³

En otra sección de su argumentación el TEPJF arriba a una conclusión un poco confusa y apartada de criterios internacionales al respecto. En efecto, sostiene en esta sentencia que:

si bien es cierto que este tribunal electoral ha sostenido que las opiniones no están sujetas al canon de veracidad y que solamente el género informativo requiere de la demostración o justificación de las expresiones empleadas por los informantes, también lo es que, como ya se dijo, esta distinción no es aplicable al caso de la propaganda política o electoral de los

²²³ *Ibidem.*

partidos políticos, independientemente del contexto en el que se presente, inclusive dentro del marco de un comunicado de prensa.²²⁴

En otras palabras, para el TEPJF en este fallo, el canon de veracidad sí es exigible en la propaganda que difundan los partidos políticos, aunque en ella expresen una opinión como la que se vertió en el referido comunicado de prensa.

Por tanto, el Tribunal Electoral concluye en esta resolución que “es inexacto que las expresiones contenidas en el comunicado denunciado, se encuentren amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión o de información, en la medida en que el propio constituyente y el legislador ordinario establecieron una regla prohibitiva, aun cuando sea con el propósito de una opinión o de fijar una posición personal frente a la ciudadanía.”²²⁵

Sección 2. La articulación consistente aplicada a las campañas electorales negativas en México en el período estudiado.

Primero, es importante subrayar una discrepancia ideológica, es decir, política, respecto del concepto de democracia protegido en nuestra Constitución. Una discrepancia que no desconoce, desde luego, las tensiones (a veces contradictorias) del régimen constitucional mexicano.

²²⁴ *Ibidem.*

²²⁵ *Ibidem.*

Qué defender en estos asuntos es la pregunta primordial a responder. La disyuntiva: o un régimen democrático que se sustente en la protección del debate público o uno que protege la equidad en la competencia electoral. Puesto de otra manera, un régimen que promueva la información (aun con el riesgo de saturar los canales de comunicación social) o uno que silencie el debate público fuerte e irreverente en aras de defender a sujetos de derecho de por sí privilegiados por el sistema constitucional (partidos políticos).

Esta es una decisión que debe tomarse en la articulación consistente. Ahora, habiendo elementos normativos para uno o para otro sentido, los jueces no incurren en responsabilidad pública tomando cualquiera de ellas. Eso es cierto, pero, aquí es donde se evidencia más la diferencia ideológica y la necesidad del método de articulación consistente, la teoría que se adopte debe ser *la mejor*, de *todas las posibles*, para el futuro del orden jurídico y, por ende, del sistema constitucional.

Es decir, no se trata sólo de escudarse en la famosa frase de “cada caso es distinto.” Esto es desde luego aceptado en cualquier sistema de impartición de justicia, además de que es una garantía de las personas que acuden a los tribunales. De lo que se trata es de justificar no una solución intermedia o ecléctica, sino que los jueces electorales asuman como propia la teoría democrática que sustenta sus decisiones jurisdiccionales. Decisiones que, además, tienen incidencia en el nivel de libertad o de restricción en el debate público, particularmente durante las campañas electorales.

En segundo lugar, otra premisa consiste en asumir la responsabilidad política de los jueces electorales. Esto es, sus decisiones, sobre todo de órganos

terminales como es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dotan de dirección a la sociedad mexicana, lo cual, en su más pura acepción, otorga sentido a la política como forma humana de organizar el presente, con miras al futuro, y buscando siempre el bienestar de los individuos y la sociedad en general.²²⁶

Se entiende que modelos metodológicos como el positivismo intentaron dotar de neutralidad al derecho y, por ende, a la labor de los juristas, particularmente de los jueces.

Sin embargo, la realidad política democrática impone una visión diferente: El jurista de un régimen democrático debe, en palabras de Pérez Lledó, estar:

comprometido o activo en una dirección de reforma o transformación social que esté moralmente justificada: que asuma la responsabilidad que supone cada una de las opciones que él toma acerca del uso de la herramienta, y las ponga al servicio de objetivos justificados. Dicho con palabras aún más rimbombantes: que busque activamente la justicia (que vaya 'tras la justicia') a través (y dentro de los amplios límites) del derecho.²²⁷

Crítica de las resoluciones

²²⁶ Se sigue el concepto de política de Bernard Crick: "Actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad." *En defensa de la política*, trad. de Mercedes Zorrilla Díez, Barcelona, Kriterion Tusquets editores, 2001, p. 22.

²²⁷ Cit. por Vázquez, Rodolfo, *op. cit.*, p. 59.

Por lo que hace a las resoluciones del Consejo General del IFE de 2006, una primera crítica es que, a pesar de concluir que no se configura en la mayoría de los casos violación legal alguna, toda vez que los promocionales están protegidos constitucionalmente por la libertad de expresión, realmente no se aprecia una teoría democrática que sustente dichas afirmaciones.

Es decir, en el Consejo General no se elaboró o desarrolló por qué o para qué es importante que se proteja la libertad de expresión, y más aún durante las campañas electorales.²²⁸ Esta omisión resulta aún más grave porque es atribuible a una institución que fue ideada y diseñada para garantizar las normas electorales del régimen democrático mexicano.

En ocasiones algo semejante puede predicarse de las sentencias del Tribunal Electoral. En ellas se aprecia, por lo que hace a los casos de la campaña presidencial de 2006, un exhaustivo desarrollo de los derechos en juego en los asuntos sometidos a su consideración (expresión, honor, equidad), sin embargo, se aprecia una oscilación que va de la libertad de expresión a la equidad en la competencia electoral.

Así, por ejemplo, al juzgar el apelativo “*mentir es un hábito*”, la Sala Superior afirma que:

²²⁸ Por ejemplo, uno de los consejeros electorales expresó durante la sesión del 21 de abril de 2006 que debía privilegiarse “la democracia de calidad que privilegie la propuesta”; éste, desde luego, no parece ser ningún tipo o modelo de democracia, ¿qué significa esta frase?, ¿qué es una democracia de “calidad”? ¿qué significa “privilegiar la propuesta”? Véase el acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE del 21 de abril de 2006, disponible en <http://www.ife.org.mx>, Consejo General, Actas.

La calificación implícita de mentiroso habitual, resulta desproporcionada con el mensaje central que pretendió transmitir el candidato Roberto Madrazo, o la Coalición "Alianza por México", pues en nada se relaciona con alguna propuesta concreta de acción, programa o plataforma política o postura ideológica de su facción política. Ese calificativo no puede considerarse necesario para convocar a debatir al candidato de otro partido opuesto, pues en nada coadyuva a establecer los temas a debate o la diferencia ideológica que sería materia de discusión, o bien, el programa de acción o propuesta de plataforma política que podría ser objeto de confrontación de ideas en el encuentro o diálogo al que convoca en su mensaje el candidato Roberto Madrazo.

Frente a un modelo democrático en donde el debate público sea intenso e incómodo, la Sala Superior prefirió proteger la equidad en la competencia electoral, y sin tomar en cuenta que las expresiones plasmadas en los promocionales se dieron frente a un candidato presidencial cuyos representantes para la organización del debate se encargaban de obstaculizarlo más que de fomentarlo.²²⁹

Y, en este sentido, no se racionaliza en las sentencias por qué, si las figuras públicas tienen más reducida su esfera de protección del derecho al honor, se prefiere, en lugar de fomentar un debate público intenso aunque incómodo, defender a personas jurídicas con relevancia social como son partidos políticos y a quienes postulan como sus candidatos.

²²⁹ Finalmente, y esto no fue ponderado por el Tribunal a pesar de haberse resuelto el asunto con posterioridad al primer debate presidencial, Andrés Manuel López Obrador decidió no participar en éste.

Respecto a los precedentes de casos contenciosos de campañas electorales negativas previas y posteriores a la reforma constitucional de 2007, es pertinente criticar lo siguiente.

Por lo que hace al caso “*Quítale el freno al cambio*” de 2003, en la sentencia relativa se argumenta, en lo nuclear, que los partidos políticos gozan de libertad de expresión, y por tanto ésta debe gozar de las mayores de las garantías; sin embargo, establece que hay “otras limitantes” más amplias que buscan, desde su punto de vista, no sólo la descalificación y la denostación, sino la “sana participación de los contendientes en los comicios” que propicie un “debate de ideas y propuestas y la crítica constructiva sobre éstas.”

Puede afirmarse que en la sentencia se deja de observar cuando menos lo siguiente:

Por una parte, que la libertad de expresión implica también el derecho de obtener información de parte de las personas, notablemente de los electores; y, por la otra, nada dice, al menos en este año en que se emite la sentencia, respecto al valor de protección que tienen las opiniones dentro de un discurso fuerte como es una campaña política para renovar los poderes de la Unión.

Con relación a la campaña negativa conocida como “*Sopa de letras*” de 2009, pueden identificarse dos problemas en la articulación consistente de reglas y principios para resolver el caso planteado.

Por un lado, el TEPJF sostiene que, desde su perspectiva, no existe colisión alguna de derechos y, por tanto, no es pertinente realizar ejercicio de ponderación alguno; afirmación que, por tanto, vacía de contenido el peso de la argumentación jurídica de un tribunal constitucional y terminal como es el TEPJF.

Es decir, si el órgano jurisdiccional sostiene que no es pertinente ponderación alguna, luego entonces de ahí se sigue que el tribunal constitucional en la materia se circunscribirá a subsumir los hechos juzgados en la hipótesis normativa que considere aplicable.

Por otro lado, el Tribunal Electoral subraya que las opiniones vertidas por el PAN en contra del PRI, a pesar de poder encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia, ello no justifica la legalidad de su propaganda electoral; es decir, el TEPJF lo que hace en realidad es no tomar en cuenta cualquier mínimo de verosimilitud que pudiera existir en la propaganda denunciada. Más grave aún, y también más pertinente para la investigación, realmente el TEPJF se asume sobre la apreciación que de las opiniones pudieran formarse los electores, con lo cual lo que en verdaderamente hace es debilitar el debate público que implica el contraste de posiciones, aun en contextos y con expresiones fuertes o incómodas.

Por último, en el caso "*Comunicado del PVEM*", se consolida la doctrina jurisdiccional en este tema en el sentido de estimar que la prohibición constitucional de denigrar o calumniar es prácticamente absoluta, por lo que aun en el supuesto de la modalidad de opinión, debe prevalecer el derecho a la imagen y a la reputación de partidos políticos y funcionarios partidistas.

Lo que hace en verdad el TEPJF con esta doctrina es debilitar la crítica fuerte a la que deben y pueden estar sujetos los partidos políticos, los legisladores, en general, los servidores públicos, incluso en los casos en que se expresen hechos u opiniones que involucren probables conductas ilícitas de los políticos. Eventualmente, el TEPJF renuncia a un modelo democrático liberal para proteger a personas y partidos con prevalencia social, en detrimento de los datos y

opiniones que, de otra forma, sería prácticamente imposible que obtuviesen los electores por sí mismos, dados los desequilibrios entre partidos políticos y ciudadanos.

La mejor solución posible

Frente a los conflictos derivados de las campañas electorales negativas en el período estudiado, existen soluciones jurídicas diferentes, buscando una articulación consistente del orden jurídico en esta materia.

Para lograrlo, en una primera fase del análisis de este tipo de problemas se debe reconocer que, a pesar de las normas expresas que prohíben ciertas conductas de partidos y candidatos durante las campañas electorales, se está frente a “casos difíciles.”

En efecto, la realidad política de las campañas electorales en cualquier régimen democrático, a pesar de las normas expresas, tendrá un contenido de naturaleza negativa; esto es así, porque las campañas negativas son fáciles de recordar por el electorado, son llamativas, refuerzan a los votantes ya convencidos y, en ocasiones, persuaden también a los electores independientes.²³⁰

Esto es, las estrategias negativas de campaña de los partidos y los candidatos son una constante en el proceso político mexicano e, incluso, en cualquier proceso político o electoral en contextos democráticos; en otras palabras, sólo donde está prohibido expresarse las campañas negativas no

²³⁰ Martín Salgado, Lourdes, *op. cit.*, p. 245.

existen; de hecho, es ejemplar que la problemática de las campañas electorales negativas esté presente justamente en esta época y no en el período del régimen político autoritario del país.

Frente a la realidad de la presencia de las campañas electorales negativas, el legislador ha puesto normas que pretenden “encasillar”, “acotar”, el ejercicio intrínsecamente libre y conflictivo de la política. En esta tensión entre realidad y norma, los jueces electorales deben encontrar la mejor solución posible (lo que significa la solución más apegada al núcleo valorativo del modelo de democracia que se identifique) y, para ello, deben aceptar la naturaleza problemática de estos casos.

Ahora bien, centremos el asunto a los promocionales que durante 2006 difundieron ciertos mensajes y frases en contra de Andrés Manuel López Obrador, particularmente, para efectos de simplificación, en las oraciones “*Mentir es un hábito en tí*” y “*López Obrador es un peligro para México.*”

A primera vista, podrían parecer ejemplos de casos fáciles a resolver, tomando en cuenta el acervo normativo aplicable. Ésta es la primera tarea de la articulación consistente: identificar dicho acervo normativo. Recordemos que este modelo metodológico no desconoce la fuerza de las normas puestas por el legislador, sólo que su premisa es que aun la “pulcritud lingüística” precisa de una teoría.

Respecto a dicho conjunto de normas positivas, debe mencionarse lo siguiente:

Para la legislación electoral federal una campaña electoral tiene como objetivo principal la obtención del voto de los ciudadanos. Para obtener el mayor

número de sufragios, los partidos políticos, las coaliciones y los propios candidatos registrados pueden llevar a cabo una serie de actividades.²³¹

Estas actividades se clasifican legalmente en dos rubros: actos de campaña y propaganda electoral. Los primeros se refieren a eventos como reuniones, marchas, asambleas. Mientras que la propaganda electoral se manifiesta a través de “escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones” producidas y difundidas por partidos políticos, candidatos y simpatizantes.²³²

Legalmente, cualquier actividad de campaña o propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión de programas, acciones y plataforma electoral.²³³

Ahora bien, la legislación estatuye que la propaganda política debe respetar los límites establecidos en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política.

Además, en la propaganda política o electoral que realicen por cualquier medio 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.”²³⁴

²³¹ Art. 228 del COFIPE (en la fecha en que se dictó la sentencia el artículo correspondía al 182 del COFIPE).

²³² *Ídem.*

²³³ *Ídem.*

²³⁴ Art. 233.2 del COFIPE (sin embargo, en la fecha de la sentencia este artículo se correspondía con el art. 186, además que su texto era diferente: “la que se realice a través de radio y televisión debe evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.”

Estas últimas disposiciones parecen ser el límite justificado a lo que se denominan “campañas electorales negativas.”

Por otra parte, se recuerda, en el artículo 6º constitucional se establece que “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.”

Respecto al derecho a la honra, es de mencionarse que en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.” Además, en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se estatuye: “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.” Y, finalmente, en el artículo 1º de la CPEUM se reconoce el derecho a la dignidad humana.

Por último, en lo concerniente a la equidad en la competencia electoral, debe resaltarse que en el numeral 41 de la Constitución Política se establece ésta para que los partidos lleven a cabo sus actividades.

Ahora bien, se expuso líneas arriba que el segundo paso en la articulación consistente se refiere a la teoría que permitirá a los jueces escapar responsablemente del control del legislador a fin de obtener la mejor solución posible.

Desde esta perspectiva, para los casos en cuestión no cabe duda que debe acudirse al concepto de democracia que se adopte, partiendo desde luego, del régimen constitucional mexicano.

En este orden de ideas, en la CPEUM se establece la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y democrática. Además, se reconocen los derechos políticos básicos de un modelo de democracia llamado liberal-protector,²³⁵ tales como el derecho a libre expresión de las ideas, a la opinión libre, a la información, a la asociación, al sufragio libre e igual, a formar partidos políticos, consagrados en los artículos 6º, 7º, 9º, 35, 41 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, existen enunciados constitucionales que reconocen a la democracia más bien como “un sistema de vida” (art. 3º) o en donde se une

²³⁵ “El principio básico del modelo liberal-protector de democracia consiste en definir a ésta como un régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado, con lo que se conseguiría el máximo de libertad para cada uno.” Águila, Rafael del, “La democracia”, en *id.* (editor), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 2000, p. 142.

planeación, desarrollo, rectoría económica del Estado y democracia (arts. 25 y 26), delineando lo que podría identificarse como modelo democrático-participativo.²³⁶

Ahora, frente a estos dos modelos democráticos reconocidos en la Constitución, la pregunta debe ser: ¿cuál brinda el núcleo valorativo acorde con la mejor solución posible en conflictos derivados de campañas electorales negativas? ¿Cuál sirve mejor para resolver el conflicto que se da entre expresión, honor, equidad en la contienda?

Con base en esta investigación se concluye que la respuesta está en el modelo liberal-protector. Esto es así por las siguientes razones:

El derecho electoral regula la parte formal de acceso al poder político, al gobierno de la sociedad, no a la forma de vida política de los ciudadanos mexicanos. El derecho electoral sólo se refiere a una fracción de la esfera mayor que es la vida política de los mexicanos. Por ello, no delinea los elementos jurídicos ni la protección judicial de la autogestión social o de la planeación democrática del desarrollo del país.

En este sentido, los contenidos mínimos del modelo liberal-protector se estiman como la mejor solución posible, o, más bien, como el estándar que dé las “guías para la administración de la justicia” en esta materia.

²³⁶ “El principio básico de la relectura moderna del modelo democrático participativo es que resulta insuficiente hacer girar la definición de democracia alrededor de la idea de protección de los intereses individuales y que tal idea debe ser contrapesada con la exigencia de participación política ciudadana. Tal participación sirve al mismo tiempo para: 1) garantizar el autogobierno colectivo y 2) lograr crear una ciudadanía informada y comprometida con el bien público.” *Ibidem*, p. 146.

¿Cuáles son estos elementos mínimos? Sin duda, en el reconocimiento y protección de derechos, participación política, discusión y debate, elecciones y partidos políticos.²³⁷

Dentro de los derechos que sustentan un modelo democrático liberal, como se reseñó, está la libre expresión de las ideas. Puede decirse incluso que este es un derecho que no sólo se debe proteger durante los períodos de campaña, sino también en tiempos de normalidad política.²³⁸

Ahora bien, puede afirmarse que “la expresión es, primordialmente, aquello que comunica una idea, una información, o un sentimiento.”²³⁹

No obstante lo anterior, la protección constitucional de la libertad de expresión no admite cualquier tipo de manifestación de ideas. No hay, en resumen, un derecho constitucional al insulto ni a la falsedad. Sin embargo, durante una campaña política, que es, en esencia, potenciadora de los derechos políticos, especialmente los de reunión, manifestación, expresión, debe tenerse cuidado en restringir *a priori* una expresión política.

En ese ejercicio de articulación consistente, una vez encontrado el acervo normativo, el principio político base de una guía en la administración de la justicia electoral, además de la identificación de los derechos en aparente conflicto o

²³⁷ Véase Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Vallespín, México, Alaguara, 1999 y Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

²³⁸ Manin, Bernard, *op. cit.*, *supra* nota 48, p. 207.

²³⁹ Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 100.

colisión, se precisa la ponderación o equilibrio final de los derechos por parte del juzgador.

Frente a los derechos a la libre expresión, al honor, a la equidad en la competencia, debe señalarse que las frases de mérito se expusieron bajo las siguientes condiciones que nos llevan a la mejor respuesta posible a este tipo de conflictos:

En un contexto político, esto es, se sostiene en la doctrina que:

Una información que afecte la honra de una persona es lícita y legítima, cuando la información se refiere a hechos de relevancia pública que cuestionan la honradez de una figura pública o de una persona privada involucrada en un asunto de relevancia pública, información proporcionada con debida diligencia, cuando existe un interés legítimo de los miembros de la sociedad en cuanto a discutir asuntos que tienen incidencia en la vida de la sociedad respectiva, en tales casos las personas afectadas se deshonran en virtud de sus propios actos.²⁴⁰

Respecto de una campaña presidencial.²⁴¹

²⁴⁰ Nogueira Alcalá, Humberto, "Pautas teóricas y jurisprudenciales para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada", en Carbonell, Miguel (compilador), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, México, Porrúa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004, p. 163.

²⁴¹ Aunque semejante contextualización puede referirse también de las otras campañas señaladas en este apartado: "*Quítale el freno al cambio*" se desarrolla dentro de las campañas electorales federales para la renovación de la Cámara de Diputados en 2003. ""*Sopa de letras*", al igual que la anterior, dentro de las campañas de renovación de la Cámara de Diputados en 2009. Finalmente, "*Comunicado del PVEM*" se emite en el contexto de la posible implicación de un miembro del PRD con el crimen organizado, y la fuerte crítica de la posición de defensa de éste por parte de su

Y con referencia a una figura pública –un candidato a la Presidencia de la República. En este sentido, “Las autoridades, funcionarios o personajes de relevancia pública se han convertido consciente y voluntariamente en sujetos pasivos de la observación del público, relegando a un ámbito menor su privacidad y la protección de su honor en relación a sus actividades públicas.”²⁴²

Además, se da bajo unas reglas electorales iguales para todos los contendientes –acceso a los medios, financiamiento público, representación ante las autoridades electorales, garantías de la administración electoral honesta y eficiente.

De suerte que, desde la perspectiva de la articulación consistente, tomando en cuenta el acervo normativo aplicable, el principio de democracia liberal-protector, las frases en análisis deben ser protegidas constitucionalmente, a fin de permitir el debate público intenso de una democracia basada en derechos.

Esto es, una campaña política es posible que esté sustentada únicamente en propuestas y programas. Éste es incluso el deber jurídico expreso de los partidos políticos y los candidatos. Sin embargo, un régimen democrático de corte liberal-protector no puede estar sustentado sólo en una visión “ideal” de la sociedad.

Por el contrario, el destino de una sociedad (y para ello sirve la política en democracia) precisa también de informaciones, ideas y sentimientos desagradables o incómodos. Ésta es la premisa filosófica que debe fundar la partido y su dirigente nacional (*Caso Greg Sánchez*), realizada por otro partido político (PVEM) durante 2010.

²⁴² Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, p. 170.

protección jurídica de las expresiones negativas de partidos políticos y candidatos durante las campañas electorales, en un ejercicio de articulación consistente del orden jurídico, a fin de que no perdamos “nuestro derecho a la libertad de expresión sólo porque la mayoría se convenza de que es antipatriótico criticar al gobierno.”²⁴³

²⁴³ Lynch, Michael P., *La importancia de la verdad para una cultura pública democrática*, trad. de Pablo Hermida Lazcano, Barcelona, Paidós, 2005, p. 202.

Conclusiones.

Primera. En el régimen constitucional mexicano están vigentes, simultáneamente, dos modelos de democracia. Por una parte, un modelo que se denomina liberal-protector; por la otra, un modelo de contenido social y participativo más allá de las elecciones.

En el primero, aun coexistiendo con el otro modelo, se privilegian los derechos y libertades individuales de las personas, particularmente, por lo que interesa a esta investigación, la libertad de expresión como uno de los componentes indispensables de la democracia. Por tanto, el estado, incluido desde luego el Poder Judicial, debe intervenir lo menos posible, en una concepción clásica liberal, en las esferas de desarrollo de las personas.

Por lo que hace al segundo modelo, sin que desde luego implique anular los derechos y libertades individuales, se busca igualar a los sujetos y a las personas frente a los poderosos, además que se intenta apropiarse de esferas de decisión política más allá de lo formalmente electoral.

En consecuencia, por lo que hace a las campañas electorales, el primer modelo debe manifestarse en la protección y expansión más amplia posible de la libertad de expresión. Por el contrario, conforme al segundo modelo, lo que se busca proteger es la equidad entre los competidores electorales.

Segunda. En los casos derivados de las campañas electorales negativas siempre están enfrentados, aun de manera argumentativa de parte de los actores en conflicto, la libertad de expresión y el derecho al honor.

Sin embargo, estos no son los únicos derechos que están en juego en este tipo de conflictos. También están enfrentados el derecho de acceso a la información de los electores que integran el cuerpo electoral y el derecho a la equidad en la competencia, cuyos titulares son los partidos políticos y los candidatos.

Tercera. Este complejo acervo de derechos en juego en los conflictos derivados de las campañas electorales negativas es equilibrado o ponderado en cada caso concreto, buscando el alcance y contenido esencial de cada uno de ellos, pero tomando en cuenta la adopción, por parte del juez electoral, de un modelo de democracia establecido en la Constitución.

Cuarta. Los criterios internacionales referidos a la libertad de expresión identifican a ésta en una posición prevalente dentro del orden democrático. Por tanto, en su enfrentamiento con el derecho al honor, éste cederá frente a la libre expresión cuando exista un asunto de interés o relevancia pública; además, por lo que hace a los servidores públicos y figuras con relevancia pública, se concluye que están sujetos a un escrutinio más estricto, porque voluntariamente se han colocado en la mira del público; particularmente durante las campañas electorales, estos son momentos de expansión de la libertad de expresión.

Quinta. Si bien respecto de asuntos no electorales, la SCJN ha tenido dos momentos o épocas en cuanto a la colisión entre la libertad de expresión y el derecho al honor. Por una parte, en un primer momento, privilegió al sujeto colectivo denominado Nación frente a la expresión artística de un poeta; por la otra, en un momento más reciente, le dio prevalencia a la libertad de expresión frente al derecho de honor de un medio de comunicación.

Estos constituyen dos modelos de acercamiento a este tipo de conflictos que ha tenido frente a sí el TEPJF. En el período en estudio, este Tribunal Constitucional en materia electoral ha optado por el primero de ellos.

Sexta. Al menos desde las campañas electorales intermedias de 2003, el TEPJF ha tenido una tendencia de fallos en los cuales privilegia la protección del derecho al honor de partidos políticos, frente a la libertad de expresión de ellos mismos y, sobre todo, ha optado por cuidar la equidad en la competencia frente al derecho de acceso a información política de los electores.

Séptima. La campaña electoral a la Presidencia del año 2006 constituye la cúspide de esta tendencia del TEPJF, porque, además, creó jurisdiccionalmente un procedimiento expedito para que el IFE analizara este tipo de conflictos.

Octava. La reforma constitucional de 2007 otorga un asidero normativo a la tendencia que comenzó a tener el TEPJF en el período estudiado.

Novena. Hasta el cierre del período estudiado, 2010, el TEPJF confirmó su tendencia de privilegiar el honor de los partidos políticos y candidatos y la equidad en la competencia, frente a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información de los electores.

Décima. Esta tendencia del TEPJF en el período estudiado implica que este Tribunal ha optado, para resolver los conflictos derivados de las campañas electorales negativas, no por el modelo de democracia liberal protector, sino por el modelo social participativo.

Al optar por este modelo, lo principal a proteger es el honor de partidos políticos y candidatos, así como la equidad en la competencia, con lo que el TEPJF prácticamente invirtió el orden que tienen estos conflictos en otros órdenes.

Undécima. En el periodo estudiado se observa un proceso de aplicación de un parámetro de enjuiciamiento de las campañas electorales negativas en México contrario al debate público democrático y, por ende, un debilitamiento de la libertad de expresión en el país.

Bibliografía

ABELLÁN, Joaquín, *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*, Madrid, Alianza, 2011.

ÁGUILA, Rafael del (editor), *Manual de Ciencia Política*, 2ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, *Libertad y democracia*, 2ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 2001.

ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, trad. de Jorge Seña, Barcelona, Gedisa, 1997.

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y José de Jesús Orozco Henríquez, "Derecho Electoral", en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 1ª edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo IX, 2002.

ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 2005.

BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

BELTRI, Víctor, "Campañas negativas, negras y guerra sucia. Apuntes y distinciones", en *Campaigns and Elections*, año 2, número 20, septiembre 2011, pp. 16-9.

BETEGÓN, Jerónimo *et. al.*, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

BOTT, Alexander J., *Handbook of United States Election Laws and Practices: Political Rights*, 1a edición, Nueva York, Greenwood Press, 1990.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova, Madrid, Trotta, 2002.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2340-V, 13 de septiembre de 2007.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura, *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, *id*, 1991.

CARBONELL, Miguel (compilador), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, 1ª edición, México, Porrúa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004.

_____ (compilador), “La libertad de expresión en la Constitución mexicana”, en: Revista *Derecho comparado de la información*, México, número 3, enero-junio de 2004.

CASTILLO CÓRDOVA, Luis Fernando, “¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?”, en: Revista *Cuestiones Constitucionales*, México, Universidad nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 12, enero-junio 2005.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Juan N. Silva Meza, “Libertad de expresión y símbolos patrios”, en: Revista *Letras Libres*, México, enero de 2006, año VIII, número 85.

_____, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1998.

CRESPO, Ismael *et al.*, *Manual de Comunicación Política y Estrategias de Campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2011.

CRUZ BARNEY, Oscar, “El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel (coordinadores), *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2011, pp. 105-173.

DENQUIN, Jean-Marie, *Les droits politiques*, 1ª edición, París, Éditions Montchrestien, 1996.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, 5ª reimp. de la 1ª ed. en esp., Barcelona, Ariel, 2002.

_____, *El imperio de la justicia*, trad. de Claudia Ferrari, Barcelona, Gedisa, 1992.

ELSTER, Jon (compilador), *La democracia deliberativa*, 1ª edición, Barcelona, Gedisa, 2001.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

FERNÁNDEZ, Eusebio, “El iusnaturalismo” en: Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 2000.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2001.

FISS, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona, Gedisa, 1999.

HELD, David, *Modelos de democracia*, trad. de Teresa Albero, México, Alianza Editorial, 1992.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “De la libertad de expresión al derecho a la información: Crónica de un derecho en construcción”, en: VALADÉS, Diego y Miguel Carbonell (coordinadores), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I, 2006.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Competitividad”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, *id.*, 2000, p. 220.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Estadística de las Elecciones Federales de 2006*, visible en <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.

LOWENSTEIN, Daniel Hays, *Election Law. Cases and Materials*, 1ª edición, Durham, Carolina del Norte, Estados Unidos de América, Carolina Academic Press, 1995.

MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, trad. por Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2003.

MADRID HURTADO, Miguel de la, “Las reformas constitucionales de 1983 y preceptos de contenido económico”, en Cámara de Diputados. LVII Legislatura, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, *id.*, UNAM, 1998, pp. 211-239.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, 1ª edición, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

MARTÍN SALGADO, Lourdes, *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Barcelona, Paidós, 2002.

MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis, “Principios básicos en la interpretación de los derechos fundamentales”, en *id.* y Tomás de Domingo, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional. Teoría general e implicaciones prácticas*, Lima, Palestra, 2010.

MASCLET, Jean-Claude, *Droit électoral*, 1ª edición, París, Presses Universitaires de France, 1989.

MAZZOLENI, Gianpietro, *La comunicación política*, trad. de Josefa Linares de la Puerta, Madrid, Alianza Editorial, 2010.

MELGAR ADALID, Mario, “Las reformas al artículo tercero constitucional”, en Cámara de Diputados. LVII Legislatura, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, *id.*, UNAM, 1998, pp. 457-476.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro y Juan Ignacio Rospir (editores), *Democracia mediática y campañas electorales*, Barcelona, Ariel, 1999.

NINO, Carlos S., *Algunos modelos metodológicos de “ciencia” jurídica*, México, Fontamara, 1999.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, 1ª edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

OROZCO Y VILLA, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión en México*, México, Porrúa, 2005.

PRIETO SANCHÍS, Luis, “La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades”, en: CARBONELL, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, 1ª edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, trad. de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

RYDEN, David K., *The U.S. Supreme Court and the Electoral Process*, 1ª edición, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2000.

SALAZAR, Luis y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, no. 1, 2001.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique, *Comunicación y democracia*, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, no. 24, 2004.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, trad. de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Universidad, 1991.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús J., *Esferas de la democracia*, 3ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, no. 9, 2001.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, “Elecciones y Legislación Electoral”, en Baca Olamendi, Laura *et al.* (compiladores), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica y coeds., 2000, pp. 199-206.

VÁZQUEZ, Rodolfo, “Cómo se enseña el derecho”, en: *Ciencia. Revista de la Academia mexicana de Ciencias*, México, vol. 57, abril-junio 2006.

VENEGAS TREJO, Francisco, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Galeana, Patricia (compiladora), México y sus Constituciones, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 314-321.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª edición, Madrid, Trotta, 2003.