

Libertad de expresión en el debate político y derecho a la información en los procesos electorales.

Comentario a la sentencia SUP-JRC-68/2011 y su acumulado

Constancio Carrasco Daza

1. Un nuevo modelo de comunicación política

La reforma integral a la normativa electoral -constitucional y legal- que se verificó en los años 2007 y 2008, cubrió diversos aspectos relacionados con la organización de los procesos de elección en México: se diseñó un esquema de distribución exclusiva de tiempos en radio y televisión a cargo del entonces Instituto Federal Electoral; se incorporó una limitación para que la propaganda gubernamental tuviera exclusivamente carácter institucional y se elevó a rango constitucional la prohibición de expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos políticos, o bien que calumnien a las personas, dentro de la propaganda política.

El novedoso esquema de comunicación política fue blanco de serias críticas desde su implementación por parte de sectores autorizados que consideraban que la reforma se dirigía inevitablemente a coartar la libertad de expresión, así como el derecho a la información de frente a las campañas electorales y no auguraban un desarrollo idóneo y eficaz del modelo normativo implementado.

2. Contexto

En noviembre de 2010, a dos meses del inicio del proceso electoral de gobernador del Estado de México, se colocaron en diversos sitios de la citada entidad federativa doce anuncios -espectaculares- que fueron denunciados por el Partido Revolucionario Institucional por considerar que se presentaban violatorios de las disposiciones electorales.

Su contenido gráfico llevaba la leyenda *Gobierna el Estado de México*, y luego se explicitaba el número 1, haciendo referencia a que se detentaba el primer lugar en el contexto

nacional, respecto de deficiencias que se pueden atribuir a una gestión de gobierno como: *corrupción, contaminación, inseguridad, robo de autopartes*, entre otros rasgos negativos.

Ante la proximidad del proceso electoral, la colocación de los anuncios precitados en varios lugares estratégicos de la entidad federativa generó la inconformidad del Partido Revolucionario Institucional -partido político que en ese momento se encontraba desarrollando la gestión de gobierno en la entidad federativa- quien sometió al conocimiento de las autoridades electorales que el contenido de los citados anuncios denigraba a las instituciones de gobierno, en el contexto previo al proceso electivo correspondiente.

3. Antecedentes del caso

Así, el Partido Revolucionario Institucional presentó una queja ante la autoridad electoral administrativa para inconformarse contra los anuncios publicitarios antes mencionados, afirmando que contenían propaganda política dirigida a denigrar al gobierno del Estado de México, además de que se incluía de manera indebida el lema y logotipo institucional de la propaganda gubernamental en la entidad federativa.

Al resolver el fondo de la queja, el entonces Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, la determinó fundada en lo relativo a que implicaba contenido denigrante desplegado contra el gobierno del Estado de México e impuso una sanción al Partido Acción Nacional. El PAN por su parte interpuso un Recurso de Apelación del conocimiento del Tribunal Electoral del Estado de México, quien a su vez determinó confirmar la resolución impugnada.

4. Sentencia SUP-JRC-68/2011

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del medio de impugnación precisado, en el cual, se controvertió la determinación del tribunal local. El proyecto fue asignado a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. Los agravios que se hicieron valer y el contexto en que se dio la colocación de los anuncios hizo emerger en el análisis interrogantes como las siguientes: ¿qué había pretendido tutelar el poder reformador de la Constitución del año 2007 al establecer la prohibición de que en la propaganda electoral se denigraran las instituciones? ¿se había decidido proscribir toda propaganda que diera a conocer en forma acida o sarcástica aspectos negativos de instituciones en el desempeño de su gobierno? ¿por qué se había pretendido eliminar esas expresiones del contexto del debate público tratándose de campañas electorales?

La Sala Superior tenía de frente una profunda disyuntiva en su interpretación: ceñirse a la restricción contenida en el artículo 41, apartado C, de la Constitución, o bien, acoger una postura que favoreciera al máximo el derecho a la libre expresión en el debate político y la plena dimensión del derecho a la información en los procesos electorales.

La decisión de Sala Superior se decantó el 1 de junio de 2011²⁵ en el sentido de modificar la resolución combatida, por estimar que el Tribunal Electoral estatal indebidamente invocó el artículo 52, fracción XVI,²⁶ del Código Electoral del Estado de México vigente en la época de los acontecimientos y ordenó la reindividualización de la sanción al Partido Acción Nacional.

Disentí respetuosamente -coincidiendo con dos de mis pares, los magistrados José Alejandro Luna Ramos y Salvador Nava Gomar- entre otras razones, por estimar que el contenido de los promocionales no resultaba denigrante del gobierno del Estado de México y por tanto, no se actualizaba la hipótesis prevista tanto en el orden constitucional como legal. En mi postura, las frases alusivas a que el gobierno del Estado de México tenía el lugar número 1 en diversos aspectos negativos de la gestión de gobierno, sólo podía dimensionarse como una opinión dura o crítica acida respecto del desempeño público de una gestión de gobierno, en distintos temas que afectaban a la sociedad en el Estado de México, la cual estaba amparada en un contexto de máxima libertad de expresión y derecho a la información de frente al debate político en el ámbito de una sociedad democrática.²⁷

En la deliberación de la sentencia se explicó que la libertad de expresión es un derecho humano reconocido en el artículo 6º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -artículo 19, párrafo 2- y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -artículo 13, párrafo 1- aplicables de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

25 A escasos días de la paradigmática reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

26 Artículo 52. Son obligaciones de los partidos políticos:
[...]

XVI. Abstenerse en su propaganda político o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnie a las personas. Las quejas o violaciones a este precepto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de este Código.

27 Se precisó que la posición asumida no resultaba contraria a la determinación que se había emitido con anterioridad en el propio asunto, en el expediente SUP-JRC-14/2011, porque en aquella oportunidad se había analizado el eventual otorgamiento de medida cautelares a la luz de los criterios que rigen esa clase de providencias: apariencia del buen derecho y peligro en la demora, sin pronunciarse sobre el fondo.

Se concibió que el derecho a la libertad de expresión comprende tres derechos básicos: buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, los cuales deben materializarse en su sentido más amplio. El balance o ponderación a favor de la libertad de expresión había sido recogido con anterioridad en diversos precedentes de la Sala Superior en torno a la libertad de expresión y se había acuñado ya la jurisprudencia 11/2008, cuyo rubro es: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACION EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

La posición interpretativa que se había construido en dicho criterio jurisprudencial partía de una premisa: los límites habituales de la libertad de expresión y del derecho a la información deben ser objeto de reforzamiento en las campañas electorales. Sin duda, ese ejercicio de redimensionamiento debe reconocer que hay de por medio otros valores que tienen que ser ponderados: por ejemplo, la honra, la dignidad y la reputación de las personas, pero debe buscarse un sano equilibrio entre estos valores, otorgando una posición preferencial al derecho de máxima información que asiste a la ciudadanía en los procesos comiciales, por ser elemento fundamental para el ejercicio del sufragio libre y auténtico.

5. La aportación de la reforma constitucional de derechos humanos

Una postura que favorece la máxima dimensión del derecho a la información en el ámbito del debate público se inserta adecuadamente en el nuevo concierto de convencionalidad que trazó el poder reformador de 10 de junio de 2011. La denominada reforma constitucional en materia de derechos humanos revitalizó la potestad de los órganos de jurisdicción en nuestro país en el favorecimiento y maximización de los derechos humanos, instaurando una directriz esencial de interpretación como fue el principio *pro persona*.

Se erigió un imperativo consistente en que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La modificación sustancial en el contexto constitucional de 10 de junio de 2011, ha generado una postura en la que toda interpretación debe dirigirse a aquella solución que privilegie la protección de los derechos humanos; bajo ese tamiz, el derecho a la información también tiene que ser interpretado en el nuevo contexto que ha marcado el artículo 1° de la Constitución Federal.

6. El estado actual de la normatividad

El 10 de febrero de 2014, se dio la más reciente reforma constitucional y legal en materia político-electoral, en la cual se ha redefinido el contenido del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para señalar lo siguiente: Artículo 41. [...] Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

El Poder Reformador de la Constitución reconociendo la necesidad de potenciar el derecho a la libre expresión y máxima información en los comicios ha eliminado la prohibición de expresiones que tengan por objeto denigrar a las instituciones y/o partidos políticos, subsistiendo la restricción de aquella propaganda política que calumnie a las personas.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 23 de mayo siguiente, en sus preceptos 380, párrafo 1, inciso f); 394, párrafo 1, inciso i) y 443, párrafo 1, inciso j), mantiene la hipótesis de infracción por calumniar a otros candidatos -sean postulados por los partidos políticos o independientes-, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, tratándose de la contienda electoral, que tiene base en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En torno al tema, no puede dejarse de lado lo expresado en el principio 10 de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* el cual establece que: “La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público”.

Al abordar el mencionado principio, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó (2003) al Estado Mexicano que, tanto en el ámbito federal como local, reformará sus leyes sobre difamación y calumnias en forma tal, que sólo puedan aplicarse sanciones civiles, en el caso de ofensas a funcionarios públicos relacionadas con el ejercicio de sus funciones, figuras públicas o de particulares involucrados voluntariamente en asuntos de interés público.

En resumen, el bloque de constitucionalidad en torno al ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información impone: a) un escrutinio más amplio a los partidos políticos, candidatos y funcionarios públicos, ya que su posición ante la sociedad les exige una mayor apertura a la crítica, particularmente de frente a las campañas electorales; b) en una menor dimensión -pero aun relevante- están aquellas personas que guardan una posición especial de proyección pública en función de la actividad social que despliegan, y por último, c) se encuen-

tran quienes se desenvuelven en el ámbito privado, respecto de los cuales, la tutela de su derecho al honor y reputación es mucho más intensa de frente al que corresponde a los servidores públicos o a las personas privadas con proyección pública.

En ese contexto, la dirección constitucional, impulsada mediante la interpretación judicial, conlleva un modelo que busca atemperar al máximo las restricciones a la libertad de expresión y dar una mayor dimensión al derecho a la información consignados en el artículo 6º, de la norma fundamental.

El antecedente que generó la sentencia SUP-JRC-68/2011 y las disertaciones particulares de los magistrados integrantes de la Sala Superior, pusieron de relieve que se debe procurar en las campañas políticas un margen más amplio de tolerancia a la crítica dura y mordaz, especialmente, cuando se trata de candidatos o personas que han desempeñado responsabilidades públicas.

De ese modo, una democracia en construcción debe partir de un esquema normativo y fáctico en el cual se redimensionen las libertades individuales y el derecho a la información como pilares de un genuino estado de derecho, sobre todo en la elección de sus gobernantes, de tal modo, que se asegure un verdadero debate político informado. No puede entenderse de otra forma.