

**Las lecciones del 2006:  
propuestas para una reforma electoral.**

**Miguel Carbonell.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.**

**Introducción.**

Una vez que ha concluido el proceso electoral federal que tuvo su momento culminante durante la jornada del 2 de julio del 2006, quizá sea momento de hacer una reflexión acerca de las cuestiones que deberían ser revisadas o modificadas en una futura reforma a nuestra legislación electoral.

A partir de lo sucedido durante el proceso electoral creo que contamos ahora con importante evidencia para poder realizar una buena reforma electoral, pero además tenemos el tiempo suficiente para hacer modificaciones serenamente, sin prisas, puesto que el siguiente proceso electoral se llevará a cabo hasta el año 2009. Esto no significa que debamos posponer hasta esa fecha la reforma, pero sí es importante que no se cocinen modificaciones simplemente “al vapor”, puesto que la experiencia de los últimos años nos demuestra que de esa manera no se logran las mejores reformas posibles.

Es importante reconocer que México ha llevado a cabo en los últimos 30 años (digamos, a partir de 1977), un muy completo proceso de evolución en materia electoral. De hechos, las reformas electorales pueden contarse entre las más importantes que ha sufrido la Constitución de 1917<sup>1</sup>. De la misma forma, han sido reformas que han permitido ir introduciendo y reconociendo el imparable pluralismo político y social que caracteriza al México de nuestros días, además que se han reafirmado a las urnas como la única vía legítima para el acceso a los cargos públicos representativos. En este contexto, una nueva reforma electoral podría suponer un paso más en la dirección correcta, si es que somos capaces de precisar con rigor los temas que tenemos pendientes en la materia. No se trata de reformar por reformar, ni de que se privilegien los intereses de los partidos políticos (o,

---

<sup>1</sup> Sobre el proceso evolutivo de las reformas electorales y su impacto en la transición democrática, ver Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, 3ª edición, México, Cal y Arena, 2005.

peor aún, de algunos de ellos), sino de crear instrumentos y herramientas permitan seguir contando con buenas condiciones para las disputas legítimas por el poder; que en las elecciones prevalezcan la equidad, la transparencia, la certeza en el sufragio y la rendición de cuentas de todos los actores (lo que incluye a los partidos, a las autoridades electorales e incluso a los medios de comunicación, entre otros sujetos).

En todo caso, la siguiente reforma electoral debería tomar en cuenta los siguientes elementos:

### **1. Reducir la duración de las campañas electorales.**

La eficacia de la política en general y, en particular, de la actividad política que consiste en hacer campañas electorales está determinada en alguna medida por su relación con el tiempo. El tiempo en política siempre tiene efectos, ya sean positivos o negativos.

La atención (y la tensión) que suscitan las campañas no puede durar mucho tiempo, porque de otro modo se corre el riesgo de banalizar los actos electorales, de comenzar a repetir los mismos mensajes y, en suma, de hacer aburrida una contienda que debería mantener la atención permanente de los ciudadanos.

Esto no es así en México, como lo pudimos observar claramente durante el proceso electoral del 2006. Durante las últimas semanas se vivía una especie de cansancio y de hastío, que lo mismo se expresaba en los repetidos discursos de los candidatos como en los miles de ciudadanos que preferían refugiarse en los partidos del Campeonato Mundial de Fútbol.

Es urgente reducir el tiempo en que los candidatos pueden hacer oficialmente proselitismo. Las campañas deberían comenzar a principios de abril y durar tres meses cuando mucho.

### **2. Disminuir el financiamiento de los partidos.**

Nos puede parecer más o menos correcto, pero lo cierto es que uno de los principales factores que determinan un resultado electoral hoy en día es la disponibilidad de recursos económicos con que puede contar un candidato. Para decirlo en breve: si se cuenta con más dinero es posible tener mayores probabilidades de ganar la elección. En este contexto, si

queremos preservar la equidad entre los contendientes y asegurar que el principio de “una persona, un voto” siga siendo real, tenemos que regular la disponibilidad de gasto que pueden efectuar los candidatos y partidos. Así lo entendió el poder reformador de la Constitución desde hace años, de forma que se dispuso en el vigente artículo 41 fracción II una serie de disposiciones muy precisas (quizá demasiado precisas), sobre el financiamiento de los partidos políticos.

En términos generales puede decirse que la amplitud y el nivel de detalle con que la fracción II del artículo 41 regula lo relativo al financiamiento de los partidos políticos solamente pueden ser comprendidos a la luz de la historia política de México. En efecto, fue una constante por décadas la inequidad en la contienda política. Mientras el partido que durante mucho tiempo fue hegemónico tenía recursos ilimitados (muchos de ellos provenientes del erario público), los demás partidos apenas podían sobrevivir con las cuotas de sus militantes y con pequeñas ministraciones que les proporcionaba el gobierno. Para generar mucha mayor equidad y para mejorar las condiciones de la competencia electoral era necesario incrementar el financiamiento de todos los partidos, haciéndolo predominantemente público; de esa manera además sería fiscalizable por parte de las autoridades electorales.

La idea del financiamiento público tiene sus defensores y sus detractores. No son pocos quienes afirman que el financiamiento que reciben los partidos es excesivo a la luz de las muchas carencias que tenemos en México en temas sustantivos como educación, salud o vivienda. Para otros el financiamiento público es la única manera de balancear las condiciones para la competencia electoral y para evitar la introducción de dinero de procedencia ilícita en las campañas y en las estructuras partidistas. Lo cierto es que el esquema de financiamiento público ha sido muy positivo y sus efectos creo que son sin duda alentadores. Pero en el futuro deberán disminuir los montos del mismo (buena parte de los cuales, por cierto, pasa directamente a los medios electrónicos de comunicación masiva, como lo veremos más adelante), y mejorarse la capacidad de verificación de las autoridades electorales.

La Constitución señala un doble sistema de financiamiento público: por un lado, el destinado a las actividades ordinarias de los partidos políticos y por otro el destinado a los

gastos de campaña, el cual se asigna cada tres años (durante el año en que hay procesos electorales federales).

El último párrafo de la fracción II del artículo 41 constitucional dispone que será el legislador quien determine los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, los montos máximos para las aportaciones de simpatizantes (financiamiento privado), los procedimientos para el control del origen y ejercicio del gasto partidista y las sanciones en caso de incumplimiento. Con toda razón se ha dicho que llama la atención la parquedad en la regulación constitucional de estos cuatro temas, frente a la minuciosidad con que se aborda el asunto del financiamiento público<sup>2</sup>. Tal parecería que quienes redactaron el texto constitucional estaban más interesados en “alimentar” económicamente a los partidos que en obligarlos a rendir cuentas.

Sobre el tema del financiamiento conviene tener presente, entre otras, la siguiente tesis jurisprudencial:

**FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.**—En el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c) Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos. Por lo que atañe al punto 1 debe advertirse que esos criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales deben estar prescritos en disposiciones legislativas, en el entendido de que, por definición, el término *criterios* está referido a pautas o principios necesariamente genéricos que, en el presente caso, son aplicables tratándose de la determinación de límites a las erogaciones, sin que revistan un grado de especificidad, o bien, sean conducentes para hacer eficiente y eficaz el contenido de una atribución o el cumplimiento de una obligación, en el caso, partidaria. Este carácter de los criterios naturalmente lleva implícito el hecho de que son meras referencias normativas para el ejercicio de la consecuente facultad reglamentaria que dará eficiencia y eficacia prescriptiva a las correspondientes reglas. En el supuesto de lo destacado en el punto 2, se está en el caso de límites a las aportaciones en numerario de los simpatizantes de los partidos políticos y procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos partidarios. Asimismo, otro aspecto que debe destacarse de las normas constitucionales transcritas, subrayado en el punto 3 anterior, es que las sanciones precitadas son la mera consecuencia jurídica para la hipótesis normativa genérica consistente en el incumplimiento de las obligaciones jurídicas sobre límites a las erogaciones en campañas electorales; montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos. Empero, algo que resalta, por imperativo constitucional, es que tanto las infracciones como las sanciones respectivas deben estar prescritas en normas jurídicas

---

<sup>2</sup> Salazar, Pedro, “Artículo 41”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 19ª edición, México, UNAM, Porrúa, 2006, tomo II, p. 212.

legislativas, esto es, lógicamente generales, abstractas, impersonales y heterónomas. Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.—Partido Revolucionario Institucional.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. *Revista Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, páginas 47-48, Sala Superior, tesis S3EL 036/98. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 574-575.

En otro criterio de la mayor relevancia el Tribunal Electoral ha sostenido que el secreto bancario no es oponible al IFE cuando ejerce sus facultades de fiscalización sobre los partidos políticos. Se trata de un criterio muy importante para abatir los abusos que se han presentado en este terreno. La tesis en cuestión es la siguiente:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos. **Tercera Época:** Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003.—Unanimidad en el criterio. *Revista Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 296-298.

Pese a los importantes esfuerzos de fiscalización desarrollados por la autoridad electoral y pese al amplio entramado legal que tiene por objetivo evitar excesos y abusos por parte de los partidos políticos, en varios de los últimos procesos electorales se han presentado diversos escándalos en materia de financiamiento. Aunque en distinto grado, tal parece que ninguno de los partidos políticos nacionales parece estar a salvo de incurrir en trampas y violaciones legales de todo tipo<sup>3</sup>. Por esto y por otras razones es que quizá debamos seguir meditando acerca de la mejor forma para financiar a los partidos y, más en general, sobre la relación entre dinero y política<sup>4</sup>.

La siguiente reforma electoral tendría que atender los aspectos mencionados. No creo que sea necesario discutir la pertinencia del financiamiento público, que se ha demostrado como una palanca importante para afianzar el pluralismo político que tenemos, pero lo que resulta indefendible es su monto. Los partidos deben acostumbrarse a hacer campañas mucho más austeras y con menos recursos. La legislación electoral debe tener en cuenta la necesidad de disminuir los montos de financiamiento público. Este punto, para tener efectos positivos, debe ir de la mano con el tema que se verá enseguida sobre la regulación de los medios de comunicación. No olvidemos que una parte sustancial del financiamiento va a dar directamente a los medios de comunicación, sobre todo a los medios electrónicos. Por tanto, una reforma que regule de distinta forma el acceso de los partidos a los medios, podría implicar una disminución importante del financiamiento que reciben.

### **3. Regular la relación entre medios de comunicación y partidos políticos.**

Nuestras democracias contemporáneas son, nos guste o no, sistemas que tienen entre sus actores privilegiados a los medios de comunicación. Durante los procesos electorales la importancia de los medios de comunicación crece todavía más, ya que a través de su cobertura noticiosa o de sus programas de análisis pueden inclinar el sentido de la votación

---

<sup>3</sup> Sobre el tema es muy interesante la narración que hace Jaime Cárdenas que dos casos señeros en esta materia, en su libro *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, IJ-UNAM, 2004; también sobre lo mismo Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

<sup>4</sup> Una reflexión novedosa al respecto puede verse en Ackerman, Bruce y Ayres, Ian, *Voting with dollars. A new paradigm for campaign finance*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2002.

de un porcentaje no menor de electores. Si el resultado electoral es muy cerrado, como lo fue en el 2006, la influencia mediática puede ser definitiva.

Ahora bien, la influencia de los medios puede o no ser positiva. Los medios pueden apostar por uno u otro partido político y actuar en consecuencia. De hecho, no es algo inusual que los medios tengan “preferencias” por ciertos candidatos o que adopten líneas discursivas y editoriales que favorezcan más a alguno de ellos. En este contexto habría que ir pensando en mecanismos que promovieran el pluralismo mediático, que es lo único que nos permitiría limitar la capacidad de influencia de los medios, ya que las preferencias de unos se verían compensadas por las preferencias de otros e incluso podrían ser neutralizadas para no quedar en evidencia frente a los medios competidores. El pluralismo mediático fomenta la diversidad de voces, de creencias, de discursos y termina por nutrir de forma sustantiva el debate público. ¿Cómo podemos lograr ese pluralismo? Desde luego, la respuesta no tiene que ver solamente con los temas de la reforma electoral sino que debe caminar por terrenos cercanos pero no idénticos.

El pluralismo mediático puede tener, como señala Francisco Bastida Freijedo, una doble expresión. Por un lado, consiste “en la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones e información, lo que redundará en un proceso de libre formación de la opinión pública”; por otro, en “la posibilidad de que esa concurrencia llegue al mayor número posible de personas”. A la realización de estos fines, aclara el mismo autor, se opone la concentración de los medios de comunicación<sup>5</sup>. Este pluralismo, por tanto, no se reduce a una vertiente puramente cuantitativa, sino que también supone factores cualitativos que se concretan a través de la “presencia de diversidad de opiniones y de fuentes de información”<sup>6</sup>.

A la luz de lo anterior se puede sostener que existirá pluralismo en los medios siempre y cuando: a) la información pueda llegar a un número importante de ciudadanos o, por lo menos, esté disponible para aquellos que quieran utilizarla; b) dicha información tenga su origen en fuentes diferentes, es decir, que haya surgido o pueda surgir de distintos puntos de, para decirlo de forma simplificada, “creación de la noticia” y c) que el producto

---

<sup>5</sup> “Concentración de medios y pluralismo. ‘Acordes y desacuerdos’ entre pluralismo y mercado”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coordinadores), *Derechos humanos y derecho a la información*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2003.

<sup>6</sup> *Idem*.

informativo refleje el pluralismo social, político o cultural existente en una sociedad, es decir, que contenga el punto de vista de varios y no de uno sólo o de pocos de los participantes en los circuitos públicos de deliberación e intercambio.

Si esas tres condiciones no se dieran o se dieran de forma deficiente, probablemente estaríamos ante la presencia de la “concentración mediática”, ya sea en cuanto a los sujetos que reciben la información, a los que la crean o a los productos que llegan al público, lo cual jugaría en contra del valor que para cualquier sistema electoral supone la existencia de una opinión pública bien informada. Sin ella el ciudadano no podrá contar con los mejores elementos para tomar la decisión de por qué partido votar.

La reforma electoral que se emprenda en relación a estos aspectos debería, por lo menos, prohibir la contratación directa de publicidad en medios electrónicos. La mayor parte del financiamiento que reciben los partidos se va directamente a los medios electrónicos. Se trata de una forma absurda de “subsidio” público que redundaría en un beneficio privado, centrado sobre todo en las dos grandes empresas de televisión. Para evitar este despilfarro hay varias opciones. Una es centralizar en el IFE toda la compra de los espacios publicitarios, de modo que se adquieran en condiciones equitativas para todos los partidos y con anterioridad al inicio de la contienda. Otra solución, más radical pero mucho más benéfica, es que se prohíba toda publicidad en medios electrónicos. Es importante que los partidos aprendan a vivir sin comprar espacios en la televisión, sino ganándose los mismos con base en buenos discursos y en noticias de interés generales. Los ciudadanos piden ideas y propuestas, no eslogans y cancioncitas.

#### **4. Profundizar los mecanismos de fiscalización de los recursos partidistas.**

En los últimos años hemos asistido a importantes escándalos por actividades de financiamiento ilícito de los partidos políticos. En este tema México no tiene el monopolio a nivel mundial pues escándalos parecidos han surgido en España, Italia, Alemania y Estados Unidos, por lo menos. Pero lo cierto es que el nivel de ilegalidades que hemos visto en México es muy considerable y ha afectado al menos a dos de los tres principales partidos políticos.

En este punto habría mucho por hacer, pero se podría comenzar al menos con la fiscalización efectiva de las llamadas “pre-campañas”, por un lado, y por otro darle capacidad a las autoridades electorales para investigar los apoyos “informales” que diversas asociaciones y grupos de la sociedad le prestan (o le regalan, en su caso) a los partidos y candidatos. Suele suceder que hacia el final de las campañas, cuando los partidos están a punto de rebasar los topes de gasto, aparezcan anuncios de “asociaciones civiles” o “grupos de ciudadanos” pidiendo el voto para tal o cual candidato, lo que puede hacer presumir la existencia de una red de financiamiento paralelo al oficialmente contabilizado. Este no solamente debería estar prohibido (ya lo está), sino también sancionado.

Como quiera que sea, la mayor parte de los recursos ilegales que entran en las campañas sigue viniendo de los órganos públicos. En este sentido habría que concluir que una efectiva fiscalización de las campañas comporta necesariamente el mejoramiento en la fiscalización del dinero que ejercen los órganos públicos, que con frecuencia suelen derivarlo para pagar actos de campaña de los candidatos afines al partido político en el que militan sus titulares.

## **5. Renovar escalonadamente a los órganos electorales.**

La vía electoral como única puerta de acceso legítimo a los cargos públicos ha requerido en las últimas décadas de la construcción de una compleja institucionalidad electoral. Se trata de un andamiaje institucional y normativo que ha sido un ejemplo para muchos países (incluso para países que cuentan con sistemas democráticos consolidados). El éxito en el funcionamiento de los órganos electorales ha residido en su buen diseño institucional. Pero hay aspectos que se han descuidado (a lo mejor de forma deliberada) y que convendría corregir en una próxima reforma electoral. Uno de esos aspectos es el relativo a la renovación de los integrantes de los órganos cúspide del sistema electoral.

Una vez terminada la calificación de la elección presidencial seis de los siete magistrados del Tribunal Electoral cesaron en sus funciones; uno de los miembros de la Sala Superior se quedó en el cargo: el magistrado Alejandro Luna Ramos, que entró al relevo del fallecido Don José Luis de la Peza. En su lugar fueron nombradas personas que en pocas semanas tendrán que estar dictando importantes decisiones acerca de procesos electorales locales,

celebrados o por celebrarse durante la segunda mitad del año. ¿No sería mejor que el recambio de magistrados fuera poco a poco y no de golpe?

Lo mismo sucede, lamentablemente, en el caso de la autoridad administrativa electoral, pues tampoco en el caso del IFE está prevista la renovación escalonada de los consejeros. Este arreglo institucional no es muy benéfico para la continuidad de los trabajos electorales y provoca que en cada renovación haya una prolongada fase de adaptación y aprendizaje. Debe ser modificado tan pronto como sea posible.

## **6. Garantizar la libertad de expresión de los contendientes.**

La espiral prohibicionista que iniciaron los magistrados del Tribunal Electoral al decidir qué podía y qué no podía decirse de los candidatos rivales es muy peligrosa<sup>7</sup>. La ley debería impedir solamente la emisión de expresiones que fueran claramente denigratorias, que acusaran a un candidato de haber delinquido o que fueran meros insultos, sin ningún tipo de mensaje positivo. Por ejemplo, debería estar prohibido decir que tal candidato es un pederasta, pero no que su elección podría representar un “peligro” para México o para su estabilidad financiera.

Las campañas son un momento idóneo para poner ante los electores todos los elementos de juicio a fin de que puedan decidir por qué partido votar. El criterio de los ciudadanos solamente puede formarse adecuadamente si cuentan con suficiente información (negativa y positiva) acerca de quienes les están pidiendo el voto<sup>8</sup>. También en materia electoral vale la pena tomar en cuenta la siguiente consideración de Raoul Vaneigem, “No hay idea, ni declaración, ni creencia que tenga que librarse de la crítica, del escarnio, del ridículo, del humor, de la parodia, de la caricatura, de la imitación... Lo que sacraliza mata. La

---

<sup>7</sup> Ver las sentencias contenidas en los expedientes SUP-RAP-34/2006 y acumulado y SUP-RAP-31/2006. Aunque difieren en las cuestiones que se estaban juzgando y en la apreciación de la Sala Superior del TEPJF, ambas sentencias son muy representativas del debate sostenido entre sus miembros sobre los alcances de la libertad de expresión durante los procesos electorales. Sobre el tema de la libertad de expresión la Sala Superior había tenido oportunidad de manifestarse en la sentencia contenida en el expediente SUP-JDC-393/2005; esta sentencia fue el resultado de un excelente trabajo del reconocido experto en materia electoral y constitucional, el magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

<sup>8</sup> Las reflexiones sobre el papel de la libertad de expresión dentro de un sistema político democrático puede tomar como punto de partida el importante texto de Sunstein, Cass, *Democracy and the problem of free speech*, Nueva York, The Free Press, 1993. Del mismo autor, en defensa del discurso disidente y de su necesidad para la regeneración democrática de cualquier país, *Why societies need dissent*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

execración surge de la adoración. Sacralizados, el niño es un tirano, la mujer un objeto, la vida una abstracción desencarnada”<sup>9</sup>.

La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad democrática, y constituye el presupuesto necesario para la construcción de una “racionalidad discursiva”, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en democracia son tan naturales (y necesarios) como los acuerdos.

La deliberación pública realizada en libertad es una de las características de los modernos regímenes democráticos<sup>10</sup>. En palabras de Ignacio Villaverde, “en los Estados democráticos, la libre discusión es un componente jurídico previo a la toma de una decisión que afecta a la colectividad, e inexcusable para su legitimación... Sin una discusión libre no es posible una realización cabal del Estado democrático”<sup>11</sup>.

Parece comprensible que durante un proceso electoral los contendientes decidan lanzar críticas ácidas en contra de sus oponentes. La intensidad de los ataques seguramente crecerá si la contienda se presenta muy cerrada, pues la estrategia de descalificación entre los candidatos buscará restar los mayores votos posibles al oponente y conseguir el mayor número de adhesiones para la propia causa. En este contexto, no debería existir una suerte de censura por razón de contenido y, si la hubiera, los tribunales deberían desacreditarla con base en las normas jurídicas que garantizan la libertad de expresión.

El criterio expresado por el TEPJF en alguna de sus sentencias quizá se encuentre lindando el terreno de la censura previa prohibida por la Constitución y por los tratados internacionales. Como lo señala Gregorio Badeni, actualmente por censura se entiende “toda forma de control o restricción, tanto anterior como posterior a la emisión del pensamiento, e incluye a las imposiciones ideológicas generadoras de sanciones motivadas por su incumplimiento”<sup>12</sup>. De acuerdo con este concepto, pueden ser múltiples las formas

---

<sup>9</sup> Vaneigem, Raoul, *Nada es sagrado, todo se puede decir*, Barcelona, Mesulina, 2006, p. 12.

<sup>10</sup> Al respecto, Elster, Jon (compilador), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2000.

<sup>11</sup> Villaverde, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, pp. 30-31.

<sup>12</sup> Badeni, Gregorio, *Tratado de libertad de prensa*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, Abeledo-Perrot, 2002, p. 215.

que adopte la censura. De acuerdo con Gregorio Badeni enumera prolijamente las siguientes formas<sup>13</sup>:

El monopolio de los medios de difusión; las subvenciones gubernamentales a ciertos medios de difusión en detrimento de otros y con el deliberado propósito de modificar o cercenar su línea editorial; la violación del secreto profesional que asiste a los periodistas; la difusión obligatoria de ciertas ideas, conceptos o acontecimientos; la publicación coactiva de cierta propaganda, noticia u opinión; la prohibición de crear nuevos medios de difusión; supeditar a la autorización gubernamental el establecimiento de los medios de comunicación; los privilegios o restricciones impuestas por el gobierno para emplear la tecnología de la comunicación; las trabas para la producción o importación de elementos necesarios para el funcionamiento o la modernización de los medios técnicos de comunicación; la aplicación de medidas fiscales que obstaculicen deliberadamente el normal funcionamiento de los medios de difusión, o que persigan alentar o desalentar a ciertos medios o a ciertas ideas; **la presión coactiva sobre la orientación y la información de los órganos de difusión; la prohibición de difundir ciertas ideas**; la intervención gubernamental de las empresas periodísticas; la intervención preventiva de cualquier autoridad pública, inclusive la judicial; **todo procedimiento encaminado a estorbar o impedir la difusión de ideas**; toda disposición que prohíba una publicación o establezca obligatoriamente su contenido contra la voluntad del emisor; toda medida fiscal discriminatoria para la actividad de la prensa; la exigencia de una caución para la cobertura de responsabilidades ulteriores.

Haría falta recordar nuevamente las palabras tan conocidas de Alexis de Tocqueville, quien sobre la censura escribía en *La democracia en América* lo siguiente<sup>14</sup>:

En un país donde rige ostensiblemente el dogma de la soberanía del pueblo, la censura no es solamente un peligro, sino un absurdo inmenso. Cuando se concede a cada uno el derecho de gobernar a la sociedad, **es necesario reconocerle la capacidad de escoger entre las diferentes opiniones que agitan a sus contemporáneos**, y de apreciar los diferentes hechos cuyo conocimiento puede guiarle. **La soberanía del pueblo y la libertad de prensa son, pues, dos cosas enteramente correlativas**: la censura y el voto universal son, por el contrario, dos cosas que se contradicen y no pueden encontrarse largo tiempo en las instituciones políticas de un mismo pueblo.

Además de las consideraciones anteriores, hay que decir que la limitación discursiva durante las campañas puede ser utilizada como un arma del partido en el gobierno en contra de los partidos de oposición. Tiene razón Cass Sunstein cuando afirma que “El gobierno no es tan digno de confianza cuando intenta controlar el discurso que puede dañar sus propios intereses; y cuando el discurso es político, éstos casi siempre entran en juego... tenemos motivos de mayor peso para desconfiar de la regulación gubernamental cuando se trata de temas políticos”<sup>15</sup>.

El marco de actuación de nuestros jueces en esta materia está dado por lo que ha señalado la jurisprudencia internacional que les resulta de obligatoria observancia. Así por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido importantes criterios sobre la libertad de expresión en su sentencia del caso conocido como “La Última Tentación de

---

<sup>13</sup> Badeni, Gregorio, *Tratado de libertad de prensa*, cit., p. 216.

<sup>14</sup> *La democracia en América*, México, FCE, 2001 (reimpresión), p. 199.

<sup>15</sup> Sunstein, Cass R., *República.com. Internet, democracia y libertad*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 147.

Cristo”<sup>16</sup>. En ese caso la Corte afirmó que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una social o colectiva; recordando su propia Opinión Consultiva 5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas estima que la primera de tales dimensiones, “requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno” (párrafo 64). Profundizando en el sentido y alcances de las dos dimensiones de la libertad de expresión, la Corte afirma que

65. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho a expresarse libremente.

66. Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

67. La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previsto por el artículo 13° de la Convención.

Más adelante en la misma sentencia, la Corte afirma que “La libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente informada” (párrafo 68)<sup>17</sup>.

## **7. A modo de conclusión.**

Cuando se hacen propuestas de reforma en algún sector concreto del ordenamiento jurídico, siempre se corre el riesgo de quedarse corto o, por el contrario, de hacer una lista interminable de los cambios que serían deseables. Hoy en día las estrategias maximalistas

---

<sup>16</sup> Consultable en Carbonell, Miguel (compilador), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, México, CNDH, Porrúa, 2004, pp. 433 y siguientes.

<sup>17</sup> Sobre la libertad de expresión hay pasajes interesantes también en las sentencias de la Corte Interamericana del caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* de agosto de 2004, *Herrera Ulloa* de julio del mismo año e *Ivcher Bronstein* de febrero de 2001 (en referencia los dos últimos sobre todo a medios de comunicación y libertad de expresión)

tienen pocas posibilidades de éxito, a la luz de los intereses encontrados con que operan nuestras cámaras legislativas (tanto las federales como las locales). Quizá sea más prudente ir paso o paso, sobre todo en materias como la electoral, en la que ha habido cambios importantes en los últimos 20 años, los cuales además han sido relativamente exitosos.

Con todo, cualquier estrategia de ajustes minimalistas no puede perder de vista un hecho innegable: la situación política de México y las condiciones de la competencia electoral han evolucionado de forma importante; la legislación no debería dejar de atender los factores de evolución (y tampoco los factores involutivos, desde luego). La responsabilidad de los legisladores es poder acompañar con buenas leyes electorales (e incluso con reformas constitucionales, cuando sean necesarias), la dinámica del cambio político de México, que es un cambio que según muchos indicadores todavía no termina.