



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

Acuerdo número 20081906 de Octubre de 2008

La vulneración a la libertad de expresión en los partidos políticos. Claves
para su entendimiento.

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Procesal Constitucional

Sustenta el

Lic. Athos David Cuevas Campillo

Director de la Tesis

Dr. Guillermo Antonio Tenorio Cueto

Quiero dedicar este trabajo a mi esposa Leticia, quien es mi fuerza, mi apoyo, mi inspiración y mi compañera de vida. A su amor y aliento se deben no sólo este logro académico, sino las mayores alegrías de mi corazón.

Agradecimientos

A mis padres, Tomás Cuevas y Rarahú Campillo, quienes han sido mis primeros maestros y mediante su sabiduría y pedagogía, inculcaron en mí el aprecio por la educación y la enseñanza.

A la ponencia del Sr. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio A. Valls Hernández, con especial aprecio por su titular, quien me brindó la oportunidad de laborar en el más alto Tribunal del país, y por los Licenciados Arnoldo Castellanos Morfín y Francisco Ramírez, a quienes agradezco su instrucción y sus lecciones diarias.

A los profesores de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional impartida por la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, especialmente a los Doctores Juan Manuel Acuña, Juan Abelardo Hernández Franco y Santiago Nieto Castillo, quienes son excelentes catedráticos y ejemplifican para mí el ejercicio de la abogacía.

Me encuentro sumamente agradecido con el Doctor Guillermo Tenorio Cueto, quien dirigió esta tesis profesional con paciencia y cuya asesoría y orientación permitieron su conclusión e incrementaron mi interés por la investigación académica y la docencia.

Finalmente, deseo agradecer a mis compañeros de estudio, especialmente a Alfonso Loera, Berenice Frías, Gustavo Garduño, Janett Hernández, Mariana Merino Collado, Ana Francisca Velasco, Rodrigo Navarro y Bernardo Camacho, quienes comprueban la tesis de que el aprendizaje no emana solamente del maestro sino también de la amistad, del intercambio de ideas, del debate y de la generosidad.

Poseo una especial deuda con mi compañera Olivia Valdez, con quien comparto el gusto por la materia electoral y quien me ayudó a la revisión y mejora de este trabajo. Le estoy sumamente agradecido.

INDICE

1. Marco normativo de la libertad de expresión.

2. Marco jurisprudencial de la libertad de expresión.

3. Análisis de los estatutos de los partidos políticos como normas generales y necesidad de éstos de respetar la libertad de expresión.

4. Sentencias restitutorias del derecho a la libertad de expresión de afiliados de partidos políticos.

4.1 Caso Armando Ovando Gallegos (SUP-JDC-393/2005).

4.2 Caso Luis Armando Reynoso Femat (SUP-JDC-14208/2011).

4.3 Caso Héctor Álvarez Contreras (SUP-JDC-14852/2011).

5. El caso Manuel Espino como ejemplo de una sentencia denegatoria del derecho a la libre expresión.

5.1 Narración de los hechos que suscitaron el caso.

5.2 Razonamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicadas.

I. Alegatos hechos valer por el actor.

II. Reflexión previa de la Sala Superior.

III. Análisis concreto de las conductas infractoras.

IV. Crítica al análisis efectuado por la Sala Superior sobre la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias.

5.3 Análisis de los argumentos empleados por la Sala Superior para confirmar la expulsión del militante.

I. Irrelevancia de las pruebas ofrecidas en el procedimiento para acreditar la comisión de un daño al partido.

II. Prevalencia de los derechos del partido sobre la libertad de expresión del militante.

III. Actualización de las conductas infractoras por las declaraciones del actor.

5.4 Consecuencias del caso Manuel Espino y dificultad para sostener el fallo en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

"For once Benjamin consented to break his rule, and he read out to her what was written on the wall. There was nothing there now except a single Commandment. It ran: ALL ANIMALS ARE EQUAL. BUT SOME ANIMALS ARE MORE EQUAL THAN OTHERS".

George Orwell

Animal Farm

Introducción

En la actualidad, la legislación y la jurisprudencia emanada de diversos países, coinciden en identificar a la libertad de expresión como un derecho fundamental y reconocerla como elemento indispensable para la existencia de un régimen democrático moderno.

Esta afirmación se demuestra con el hecho de que sus Constituciones y leyes han evolucionado de manera paulatina para garantizar el ejercicio de este derecho. Primero, frente a las autoridades y después respecto a particulares, grupos e instituciones civiles. Asimismo, se evidencia con los fallos dictados por sus jueces, mediante los cuales se ha tutelado y ampliado la capacidad de las personas para expresarse en diversos ámbitos y para divulgar e intercambiar ideas y opiniones de manera libre.

Efectivamente, por medio de estas leyes y sentencias se han rechazado las acciones estatales tendientes a producir un efecto de censura previa, derogado a la calumnia y la difamación como tipos penales y advertido que los personajes que se desenvuelven en el ambiente público deben ejercer un mayor grado de tolerancia frente a las críticas y juicios negativos, y poseen un ámbito de privacidad más reducido, que el resto de los ciudadanos.

Del mismo modo, se han declarado inconstitucionales las restricciones injustificadas al acceso a foros y espacios de libre discusión de ideas y se han impedido las acciones tendientes a limitar la capacidad de las personas para difundir o recibir información (sea pública o privada), así como para acceder a nuevas tecnologías de comunicación.

Esta ampliación de la libertad de expresión ha sido particularmente notoria en el ámbito político, permitiendo que los ciudadanos, las agrupaciones civiles y los partidos políticos cuenten con un amplio margen para manifestar sus convicciones, y consecuentemente se genere un permanente foro de discusión, destinado a mejorar la situación social y controlar las acciones del gobierno.

México no ha estado exento de esta evolución, pues ha transitado en un lapso menor de 40 años de una política estatal tendiente a impedir la pluralidad de medios informativos y reprimir la libre difusión de ideas, a contar con un ordenamiento jurídico que a pesar de sus diversas fallas, permite esencialmente que los ciudadanos acudan a los órganos jurisdiccionales para la protección de su derecho a expresarse con libertad.

Sin embargo, esta situación benéfica no se produce al interior de los partidos políticos nacionales, aún y cuando éstos son instituciones intermedias entre el Estado y la ciudadanía y por lo tanto, se les ha definido como un elemento indispensable de un auténtico régimen democrático.

El presente trabajo postula que esta situación perjudicial acontece, debido a que la normatividad interna emitida por los propios partidos, coarta de manera considerable el derecho a la libre expresión de sus militantes, toda vez que sanciona la difusión de ideas opuestas a las sostenidas por los líderes y órganos directivos del partido y la manifestación de disensos y críticas respecto a las decisiones tomadas por éstos, con la suspensión de los derechos del miembro e incluso con su expulsión del grupo político.

De este modo, se produce un efecto de censura que beneficia a los órganos jerárquicos del partido, pero perjudica a los militantes que lo integran, quienes irónicamente gozan de una mayor libertad de expresión al exterior de la fuerza política que en su interior.

Frente a esta realidad se advierten dos remedios posibles: La facultad del Instituto Federal Electoral para vigilar la constitucionalidad y legalidad de los estatutos partidistas, prevista dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y también, la garantía constitucional del Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, el cual se interpone ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Empero, se considera que el primer remedio señalado no es eficiente debido a ciertas deficiencias y limitantes de la autoridad administrativa electoral y por lo tanto, el remedio jurisdiccional constituye el mecanismo idóneo para la defensa del derecho fundamental a la libertad de expresión de los militantes de partidos políticos frente a la aplicación de normas partidistas que restrinjan o castiguen esa capacidad; contando además con la ventaja de que el Tribunal Electoral posee la naturaleza de un Tribunal Constitucional y se encuentra dotado de facultades para inaplicar aquellas normas que estime contrarias a los derechos humanos y para restituir a los miembros de la fuerza política en el ejercicio de los mismos.

Desafortunadamente, el mismo órgano jurisdiccional electoral también ha emitido sentencias deficientes que han carecido de una debida protección a los militantes y permitido la violación irreparable de sus derechos fundamentales, lo cual es consecuencia de que la argumentación empleada en esos casos se haya apartado en forma injustificada y perjudicial de aquellas normas y criterios jurisprudenciales vigentes que, como se indicó anteriormente, tutelan y amplían el ejercicio de la libertad de expresión.

Por esta razón, se postula que estos fallos devienen contrarios a la última reforma constitucional efectuada en el ámbito de los derechos humanos, a la vez que permiten que nuestro país sea expuesto en el ámbito internacional como un Estado carente de un adecuado sistema de tutela de los derechos indispensables para toda persona.

A fin de demostrar estas afirmaciones, el presente trabajo utilizará como ejemplo la normatividad interna emitida Partido Acción Nacional¹ y citará diversos casos promovidos por sus militantes con el propósito fundamental de combatir la aplicación de esas disposiciones estatutarias a fin de proteger su libre expresión y afiliación al partido.

Empero, ello no significa que esta circunstancia sea exclusiva de una fuerza política sino que la realidad consiste en que todos los partidos políticos nacionales vulneran en su interior, de un modo u otro, la capacidad de sus miembros para expresarse con libertad y difundir sus ideas, lo cual puede verificarse con el análisis de la labor jurisdiccional del mismo Tribunal Electoral.

En cuanto a su estructura, este documento se divide en cinco capítulos, de los cuales, el primero y el segundo se destinan respectivamente, al estudio de los marcos normativo y jurisdiccional del derecho a la libertad de expresión. Esto es, el conjunto de disposiciones y normas que lo definen y regulan, así como los diversos criterios, tesis y precedentes que han sido emitidos por Tribunales Constitucionales sobre este derecho y que revisten un carácter vinculante para los órganos del Poder Judicial Mexicano y las demás autoridades.

El capítulo tercero se dedica en forma exclusiva al análisis de la naturaleza jurídica de los estatutos que rigen actualmente a los partidos políticos y también, a la necesidad de que éstos sean congruentes con los marcos antes mencionados, permitiendo el ejercicio de la libre expresión.

Los capítulos cuarto y quinto se dedican al estudio de algunas sentencias emitidas el Tribunal Electoral respecto a este tema específico y mediante las cuales se ha restituido la libre expresión de los militantes ante el partido, así como al análisis de un caso paradigmático en que no se arribó a esa conclusión y se dejó de proteger ese derecho en forma irreparable.

En ese último capítulo, se expondrá también que la incorrecta protección de este derecho en el ámbito electoral se origina en la medida en que las autoridades partidistas o jurisdiccionales se apartan de los marcos normativo y jurisdiccional que lo rigen y caracterizan, produciendo sentencias dotadas de una deficiente argumentación jurídica e incoherentes con los sistemas nacional e interamericano de protección de los derechos humanos.

Por último, se formularán las conclusiones pertinentes con sustento en la totalidad del capitulado y dirigidas a evidenciar la hipótesis relativa a que la protección de la libertad de expresión de los militantes de partidos políticos es incierta a pesar de su trascendencia, pues el control de las ideas, opiniones y

¹ Durante la realización de este trabajo, este partido contó con dos estatutos, habiéndose aprobado los emitidos por su XVII Asamblea Nacional Extraordinaria por el Instituto Federal Electoral, hasta el día 23 de octubre de 2013, por lo que ambos son objeto de análisis y comentario.

críticas al interior del grupo, perjudica inexorablemente la actuación de los funcionarios, legisladores y gobernantes que pertenecen a él, perjudicando a la sociedad mexicana en general.

Finalmente, se estima que el presente trabajo posee una naturaleza evidentemente crítica y debe aclararse que se realiza con el fin de contribuir a la rama del Derecho Procesal Constitucional, cuyo objeto de estudio consiste en la efectiva protección de la Ley Fundamental y, como parte esencial de ésta, de los derechos humanos. Además, el atrevimiento para cuestionar las sentencias del Tribunal Electoral es respaldado por el reconocimiento público de los juzgadores que lo integran respecto a su propia falibilidad y a la aceptación de éstos, en el sentido de que la crítica académica constituye un instrumento para mejorar su labor jurisdiccional².

En este sentido, se aspira a que este trabajo no sea entendido como un simple cuestionamiento, sino como una reflexión y propuesta simultánea acerca de la necesidad de entender y proteger al derecho a la libertad de expresión de los militantes como una condición indispensable para el correcto funcionamiento sistema democrático del país.

Como se reconoció anteriormente, es innegable que México ha progresado en este ámbito, pero también es cierto que aun cuenta con grupos políticos y sociales que se oponen a su desarrollo en aras de conservar estructuras de poder y beneficios específicos, por lo que adquiere vigencia la propuesta del catedrático Noam Chomsky referente a que: *“La respuesta a la subversión de la democracia, es más democracia, más libertad y más justicia”*³.

En este contexto, más libertad significa la posibilidad para que los miembros de los partidos políticos difundan sus ideas no en forma irresponsable o descontrolada, sino bajo los mismos parámetros bondadosos que se conceden actualmente por las normas y las jurisprudencias al resto de los ciudadanos.

² Situación que se demuestra con el número de obras que financia el Tribunal y que disienten de los criterios y opiniones contenidos en sus sentencias o que han manifestado sus integrantes al participar en eventos públicos.

³ *“Intellectuals and the Responsibilities of Public life”*, entrevista realizada a Noam Chomsky por Robert Borofsky el 27 de mayo de 2001, publicada en la página de internet de Center for a Public Anthropology y consultada en la dirección electrónica <http://www.publicanthropology.org>

1. Marco normativo de la libertad de expresión.

Por el concepto *marco normativo*, entendemos el conjunto de disposiciones y normas que se vinculan con el derecho fundamental a la libertad de expresión, están contenidas en diversos textos normativos y son aplicables en el sistema jurídico mexicano. En otras palabras, son aquellos textos jurídicos de naturaleza constitucional o legislativa que definen el derecho a la libertad de expresión y que regulan su ejercicio, protección y restricciones, siendo obligatoria su aplicación para todas las autoridades del Estado mexicano.

Debido a que no es posible explicar el marco normativo de un derecho fundamental sin definir en que consiste éste, se pretenderá esclarecer el concepto de la libertad de expresión.

En este tenor, Castillo Córdoba explica las siguientes razones para definirlo: Primera, porque obliga a preguntarse por la justificación última de que sea considerado un derecho fundamental. Segunda, porque con ello se determinan los bienes jurídicos y valores que se pretende asegurar con su reconocimiento. Y tercera, para determinar su contenido constitucional y por lo tanto, comprender la manera de protegerlo en casos concretos⁴.

Respecto a la justificación para que la libertad de expresión sea considerada un derecho fundamental, Bernal Pulido señala que la diferencia específica de este tipo de derechos radica en su característica de "*fundamentalidad*", la cual posee las siguientes propiedades: Proteger alguna función básica del concepto liberal o democrático de persona humana o alguna de las necesidades básicas que la teoría del Estado social atribuye al individuo (propiedad material), la inclusión del derecho en algún texto constitucional y tratados internacionales, y su reconocimiento por la jurisprudencia constitucional (propiedades formales)⁵.

Al respecto, es indudable que la libertad de expresión protege la función básica de la comunicación y que ésta forma parte del concepto liberal y democrático que se tiene de persona humana. Por otro lado, ésta libertad ha sido prevista de manera constante por diversos textos constitucionales que consignan las prerrogativas inherentes a la dignidad del hombre y ha sido objeto de análisis por diversos Tribunales Constitucionales. Luego entonces, posee el rasgo de "*fundamentalidad*".

Efectivamente, un somero recuento de los documentos de naturaleza constitucional que prevén el derecho la libertad de expresión, incluye a la

⁴ Castillo Córdoba Luis. *Las libertades de expresión e información*, Editorial Palestra, Perú, 2006, Pág. 19.

⁵ Bernal Pulido, Carlos. *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, México, 2009, Págs. 21, 22 y 61.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (artículo 11) y la Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1791; en nuestro país, las Constituciones redactadas en los años de 1857 y de 1917 (artículos 6 y 7) que consignan tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta.

Posteriormente, esta libertad fue reconocida en 1948 en la Declaración Universal de Derechos de las Naciones Unidas (artículos 2 y 19), así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 19) del mismo año.

En 1969 se garantizó por la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 13) y en el año 2000 se emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la cual fue adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶.

Por lo tanto, la libertad de expresión es un derecho que desde el siglo XVII ha sido incluido en diversos textos constitucionales y tratados internacionales, que consignan las prerrogativas inherentes a la dignidad humana, lo cual evidencia formalmente la reiterada necesidad de su protección y bajo esa lógica, su trascendencia.

En cuanto a la definición de la libertad de expresión con el propósito de determinar los bienes jurídicos y valores que se protegen con ella, es conveniente acudir a sus distintas nociones doctrinales y mediante el análisis y crítica de éstas, delimitar su objeto de tutela.

Orozco y Villa describe a la libertad de expresión, como el derecho a exteriorizar o difundir públicamente, por cualquier medio y ante cualquier auditorio, cualquier contenido simbólico⁷. Por ello, la concibe como la simple posibilidad de emitir un mensaje y de dirigirse a un receptor, sin importar el contenido del mensaje, el medio empleado y el resultado obtenido.

Con un fundamento antropológico, el mismo Castillo Córdova explica que la necesidad y la capacidad relacional del hombre exigen que se reconozca la posibilidad de éste de transmitir sus pensamientos, ideas, hechos y opiniones, por lo que se exige prever un ámbito de libertad en la preparación de los mensajes comunicativos y la transmisión de éstos. Por ello, concluye que la

⁶ El listado expuesto se encuentra en Vázquez Camacho, Santiago (compilador). *Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales*. Editorial Porrúa, México, 2007. Pág. XXIII.

⁷ Orozco y Villa, Alejandro. *Los límites a la libertad de expresión en México*, Editorial Porrúa, México, 2005, Pág. 27.

libertad de expresión es la manifestación jurídica de la necesidad humana de comunicación que experimenta toda persona⁸.

Con mayor exactitud, el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano define a la libertad de expresión como la facultad o potestad del individuo para manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones; clasifica a ésta dentro de la categoría de las “*garantías de libertad de la persona humana*”, y le atribuye un carácter espiritual que la equipara a los derechos a la información, a la libertad de culto y la inviolabilidad de la correspondencia y el domicilio⁹.

Con base en estas definiciones, se concluye que el derecho a la libertad de expresión implica inexorablemente la divulgación de una idea, y que el bien jurídico que se protege con este derecho fundamental, radica precisamente en la posibilidad de efectuar esa difusión hacia terceros; sin importar el medio que se elija para transmitir el mensaje, ni tampoco el contenido de éste o la respuesta que se produzca.

Sobre este punto, cabe señalar que la doctrina y la legislación nacionales, utilizan en forma indiscriminada los términos *libertad de expresión*, *libertad de pensamiento* y *libertad de imprenta*, lo cual es incorrecto, debido a que estos conceptos abarcan distintos ámbitos de tutela.

En efecto, algunos doctrinarios distinguen el *derecho a la libertad de pensamiento* del derecho a la libertad de expresión, señalando que el primero es un paso previo y consiste en la simple formación de una idea o concepto en la mente humana que aun no ha sido exteriorizado¹⁰.

Empero, otros autores conciben a la libertad de pensamiento como una especie o categoría de la libertad de expresión, la cual únicamente tutela aquellas expresiones que se realizan por medios distintos a los de naturaleza gráfica, como por ejemplo en forma oral o corporal¹¹, tales como los discursos, debates, pláticas y mítines.

⁸ Castillo Córdova. Op. Cit. Pág. 25.

⁹ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1ª Edición, México, 2001, Págs. 2382 y 2383.

¹⁰ “(...) el reconocimiento a las libertades de expresión e información viene a constituir el aseguramiento de otra libertad humana: la libertad de pensamiento. El pensamiento libre sólo queda finalmente asegurado en la medida que se reconoce también la libertad para transmitirlo”. Castillo Córdova. Op. Cit. Pág. 21.

¹¹ Por ejemplo, Jesús Rodríguez y Rodríguez comenta: “Así, la libertad de pensamiento en tanto derivación específica de la libertad de expresión en general, se concretiza y ejerce no sólo mediante la comunicación de las ideas o a través de la palabra hablada p.e., impartiendo cursos o conferencias, interviniendo en discusiones o polémicas, etc. Sino también bajo otras formas de expresión de las ideas, sentimientos u opiniones por medios no escritos, como serían p.e., la creación de obras artísticas o la participación en marchas silenciosas o huelgas de hambre.” Véase *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit. Pág. 2387.

Por esta razón, este sector académico también concibe al *derecho a libertad de imprenta*, como una especie de la libertad de expresión y define a éste como la facultad de un individuo para publicar y difundir las ideas por cualquier medio gráfico¹², comprendiendo entonces los escritos y las publicaciones que se efectúen por medios impresos, gráficos, visuales o tecnológicos.

Este trabajo coincide con esta postura en el sentido de que es inconcebible afirmar la existencia de la libertad de imprenta sin reconocer previamente la vigencia de la libertad de expresión, pues es obvio que para garantizar el derecho a expresar ideas en forma gráfica, debe garantizarse con antelación el derecho a manifestarse de cualquier manera posible.

No obstante, se piensa que con independencia de que se distinga teóricamente entre las libertades de pensamiento, expresión e imprenta, se atenderá fácticamente al mismo bien jurídico, esto es, a la posibilidad de externar un mensaje a terceros con independencia de su contenido y medio de difusión.

Finalmente, en cuanto a la definición del derecho a la libertad de expresión para determinar su contenido constitucional y protegerlo en casos concretos, debe advertirse que el reciente texto del artículo 1 de la Constitución Federal otorga a los derechos fundamentales no sólo la protección y amplitud que prevé la propia Constitución, sino también, la contenida en aquellos tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte¹³.

En consecuencia, si con antelación a esta nueva redacción del texto constitucional era necesario acudir a los tratados en materia de derechos humanos para comprender la regulación y protección de la libre expresión a la que se ha comprometido nuestro país en el ámbito internacional, ahora ello es ineludible, pues la Constitución ha extendido su contenido a estos documentos y por lo tanto, obliga a las autoridades mexicanas a promoverlo, respetarlo y garantizarlo, en los términos que ellos dispongan¹⁴.

Luego entonces, en todo caso concreto en que se vea involucrado este derecho fundamental se deberá valorar lo dispuesto por la Constitución Federal y por los tratados que respecto a él, hayan sido suscritos por el Estado.

¹² *Ibíd.* Pág. 2385.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) "*Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*"

¹⁴ CPEUM "*Artículo 1.- (...) 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 (...) el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*"

Una vez definido este derecho fundamental en cuanto a su justificación, bien jurídico protegido y contenido constitucional, pueden identificarse aquellas disposiciones y normas¹⁵ que regulan su ejercicio, protección y límites.

Como punto de inicio, la redacción del artículo 6 constitucional comprende no sólo el derecho fundamental a la libertad de expresión, sino también los derechos de réplica y de acceso a la información¹⁶. Si bien todos ellos se involucran y complementan íntimamente, de tal manera que el estudio de uno incide en los otros, es evidente que este trabajo atenderá esencialmente al primero, debido a que su tema consisten en la regulación y posible vulneración de éste, al interior de los partidos políticos.

Así pues, el párrafo primero del artículo citado mandata expresamente:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público”.

Por lo tanto, una interpretación gramatical del texto, conllevaría a que toda manifestación relativa a algún hecho, idea, opinión o juicio, es permitida por regla general y únicamente existen las excepciones que indica categóricamente la propia Constitución Federal. Ello, debido a que la disposición constitucional alude a la posibilidad de manifestar ideas sin que éstas sean sujetas al examen de ninguna autoridad judicial o administrativa¹⁷, con la excepción de que constituyan un ataque a la moral, la vida privada¹⁸ o a los derechos de un tercero, impliquen la comisión de un delito o perturben el orden público.

¹⁵ Este trabajo distingue los conceptos de *disposición normativa* y *norma jurídica*, siguiendo la propuesta de Ezquiaga Ganuzas quien define a las *disposiciones* como: “*enunciados que forman parte de un texto normativo*”, es decir el texto aprobado por la autoridad y resultado de un procedimiento de creación (no necesariamente legislativo), mientras que la *norma* es: “*el significado otorgado a las disposiciones que forman el texto normativo tras su interpretación*”. Luego entonces, no cabe afirmar la existencia de normas sin disposiciones, ni la de disposiciones sin normas. Véase Ezquiaga Ganuzas, Francisco. *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, TEPJF, México, 2006. Págs. 35 y 36.

¹⁶ Mediante el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2013, se modificó por última ocasión el texto del artículo 6, regulando además del derecho de acceso a la información, la materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

¹⁷ Puesto que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el sustantivo “*inquisición*” como “*acción o efecto de inquirir*”, y a la vez el verbo “*inquirir*” como “*indagar, averiguar o examinar cuidadosamente algo*.” Consultado en <http://www.rae.es/>.

¹⁸ Con anterioridad a la última reforma constitucional, el texto señalaba: “*(...) sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero. Provoque algún delito, o perturbe el orden público*”, por lo que no hacía referencia a la vida privada de terceras personas como un límite al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Al respecto, Orozco Enríquez opina que a diferencia de otros órdenes jurídicos, la obligación estatal de abstenerse se refiere únicamente a los órganos judicial y administrativo, quedando exento el Poder Legislativo, el cual puede válidamente emitir ordenamientos jurídicos en los que se limite el ejercicio de la libertad de expresión¹⁹, aunque sin adicionar otras excepciones a las señaladas por la Constitución.

Adicionalmente, el citado autor opina que los términos empleados como límites al ejercicio del derecho (salvo el relativo a la “*vida privada de terceros*”) no son del todo adecuados, debido a su vaguedad, ambigüedad e imprecisión por lo que su aplicación resulta arbitraria y caprichosa, generando inseguridad jurídica y como consecuencia, la abstención de los ciudadanos para expresarse libremente²⁰.

No se comparte enteramente esta opinión, pues al contemplar la “*comisión de un delito*” como una excepción al lícito ejercicio de la libertad de expresión, el Constituyente no utiliza un concepto vago sino que delega al legislador (tanto federal como local) la tipificación de aquellas conductas que bajo su criterio constituyen una manifestación que no puede ser amparada por el derecho fundamental²¹.

En cuanto a las excepciones relativas a los “*ataques a la moral*” y la “*perturbación del orden público*”, éstas constituyen conceptos jurídicos indeterminados, los cuales en modo alguno son ajenos a la Constitución y no pueden ser precisados en forma definitiva por el legislador, pues es necesaria una interpretación evolutiva del texto constitucional²², mediante la cual se entienda que algunas expresiones y manifestaciones que pudieran estimarse contrarias a la moral o el orden público en cierta época y circunstancias, pudiesen ser consideradas lícitas y apropiadas en otra.

¹⁹ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. Págs. 2382 y 2383.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Se trata de expresiones que exceden la gravedad de la crítica y el insulto, como el fraude o las amenazas. El hecho de que en el año 2007 se haya reformado el Código Penal Federal, mediante el *Decreto por el que se derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y se adicionan diversas disposiciones al Código Civil Federal*, publicado en el DOF el 13 de abril de 2007, para suprimir como tipos penales a la calumnia y la difamación, demuestra la severidad que deben revestir las expresiones que se ubiquen en esta excepción al ejercicio del derecho.

²² Se entiende por interpretación evolutiva una especie de la interpretación histórica que en palabras de Guastini: “(...) *adscribe a una disposición un significado nuevo y diferente de su significado ‘histórico’ (...) pero lo que corrige no es [o no es necesariamente] el significado literal de las palabras, sino el significado ‘histórico’ de las mismas adaptándolo (...) a los tiempos, a las cambiantes circunstancias sociales y culturales.*” Guastini, Riccardo. *Estudios sobre la Interpretación Jurídica*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2003, Pág. 50, citado en Hallivis Pelayo, Manuel. *Teoría General de la Interpretación*, Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 447.

Esta situación es demostrada por la redacción de la *Ley sobre delitos de imprenta*²³, cuya antigüedad la vuelve un texto jurídico deficiente e impráctico para la solución de casos actuales en los que sea necesario definir los conceptos de moralidad u orden público.

La excepción referente a que la expresión efectuada constituya un “*ataque a los derechos de un tercero*”, involucra al derecho fundamental al honor y la dignidad y consecuentemente, la existencia de una oposición que no puede resolverse por la vía legislativa, sino que su solución corresponde al operador jurídico en cada caso concreto, mediante un ejercicio de ponderación de ambos derechos, como se explicará con posterioridad²⁴.

Se deduce entonces, que la redacción constitucional de las excepciones al ejercicio de la libertad de expresión no es absolutamente vaga y ambigua como asegura Orozco Enríquez, sino que involucra la participación tanto del legislador como del juzgador para determinar aquellas conductas que se apartan de su debido ejercicio.

Finalmente, la reciente adición de la “*vida privada de un tercero*” como límite al ejercicio de la libertad de expresión, obedece al reconocimiento del derecho fundamental a la intimidad o privacidad, cuya protección era prevista por el artículo 7 de la CPEUM con antelación a su reforma.

En efecto, el artículo 7 de la Constitución Federal preveía en su redacción original únicamente a la libertad de imprenta, la cual era descrita como “*inviolable*” y se limitaba a la posibilidad de escribir y publicar sobre cualquier tema, por lo que resguardaba el ejercicio de la libertad de expresión través de medios gráficos, como es el caso de textos, publicaciones y reproducciones²⁵.

²³ La vigencia de esta Ley es sostenida por la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con el rubro, **IMPRESA, VIGENCIA DE LA LEY DE**, la cual advierte expresamente: “*La Ley de Imprenta de nueve de abril de mil novecientos diecisiete, expedida por el primer jefe del Ejército Constitucionalista para en tanto el Congreso reglamentase los artículos 6º y 7º constitucionales, sí se encuentra vigente (...)*”. Primera Sala, Sexta Época, Registro 264398, Tesis Aislada (Penal). Empero, la actualización y ampliación del texto constitucional que esta ley pretende reglamentar, conlleva a cuestionar su vigencia.

²⁴ Según Prieto Sanchís: “*(...) la libertad de expresión y el derecho al honor están recogidos en normas válidas y coherentes en el plano abstracto, pero es obvio que en algunos casos entran en conflicto; concretamente en aquellos casos en que, ejerciendo la libertad de expresión, se lesiona el derecho al honor*”. Prieto Sanchís, Luis. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2003. Pág. 186.

²⁵ El texto vigente hasta la publicación de la reforma en el DOF el 11 de junio de 2013, disponía expresamente: “*Artículo 7. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la censura previa, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso, podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito*”.

En cambio, la redacción actual de la disposición constitucional, es la siguiente:

“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito”.

La redacción del artículo atribuye ahora la cualidad de “*inviolable*” a la difusión de opiniones, informaciones e ideas por cualquier medio de comunicación, por lo que no se limita a proteger aquellas expresiones que constan en medios gráficos, sino que se amplía a todo método de difusión, incluyendo los radioeléctricos o electrónicos cuyo producto no necesariamente es impreso, como es el caso de las páginas electrónicas, las fotografías y videos digitales, las grabaciones visuales y sonoras y los contenidos de programas informáticos.

Adicionalmente, señala la obligación del Estado de abstenerse de limitar esta facultad que tienen todos los individuos para difundir libremente sus expresiones y también, dispone que ninguna ley ni autoridad (incluido el legislador) se encuentran facultados para establecer una censura previa ni para limitar esta nueva “*libertad de difusión*”.

Por lo tanto, a diferencia la redacción inicial del artículo 7 de la CPEUM; hace extensiva la prohibición de la censura previa a tipo de ejercicio de la libertad de expresión y no sólo para aquellos casos que se ubiquen taxativamente en la especie de la libertad de imprenta²⁶.

En adición a los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, se requiere atender también a su artículo 41, el cual constituye el fundamento de la materia electoral y contempla algunos límites adicionales al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión que resultan de capital importancia para este trabajo.

La Base III de esta disposición constitucional señala como derecho de los partidos políticos el uso de manera permanente de los medios de comunicación social y establece al Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad única para

²⁶ Cabe señalar que este razonamiento ya era previsto por el criterio de rubro **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA**. Primera Sala, Novena Época, Registro 173251, Tesis Aislada (Constitucional).

la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos²⁷.

De igual manera, el artículo prohíbe a los partidos políticos el contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; e impide a cualquier persona física o moral la contratación de: “*propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular*”.

Se considera que esta norma constitucional constituye indudablemente un límite al ejercicio de la libertad de expresión, debido a que impide la capacidad de los ciudadanos para difundir ideas que impacten en el ámbito político a través de la contratación de tiempos en la radio y la televisión. Por lo tanto, constriñe uno de los medios existentes para difundir un contenido simbólico ante un auditorio y con ello, disminuye la posibilidad del individuo para ejercer su derecho fundamental²⁸.

Sin embargo, la norma debe interpretarse en el sentido de que no prohíbe que los ciudadanos participen en programas de radio y televisión en los cuales se difundan ideas políticas (como es el caso de locutores, periodistas e invitados a programas o eventos), sino que proscribire la celebración de contratos, convenios o acuerdos con concesionarios y permisionarios de estaciones y canales, a fin que se adquiriera un espacio en la programación o “*tiempo aire*” y éste sea destinado a divulgar manifestaciones y expresiones que afecten las preferencias del electorado, esto es, que tengan un contenido netamente político²⁹.

²⁷ CPEUM. “Artículo 41. (...) III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes: (...)” El IFE es el único autorizado para ordenar la difusión de mensajes de radio y televisión de partidos políticos y autoridades electorales, empleando los “*tiempos del Estado*”, que se integran por el tiempo previsto por el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y el llamado “*tiempo fiscal*” que es previsto por el *Decreto por el cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica*, publicado en el DOF el 10 de octubre de 2002.

²⁸ Como consecuencia de ello, no se comparte el criterio **RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS**, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tesis 30/2009, Jurisprudencia, según el cual, esta proscripción no vulnera las libertades de expresión, información y comercio, porque fue establecida por el Constituyente Permanente y los derechos fundamentales pueden restringirse en los casos que la propia Constitución prevé, según dispone su artículo 1.

²⁹ En este sentido, Miguel Carbonell sostiene que esta prohibición constitucional debe entenderse en forma objetiva, negando únicamente la posibilidad de mencionar expresamente a un partido o candidato, más no la de referirse a un tema de tipo político en general. Véase Carbonell, Miguel. *La libertad de expresión en materia electoral*, Coordinación de Información, Documentación y Transparencia del TEPJF, México, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, 2008, Págs. 22, 49 y 50. Aunque se desearía compartir esta interpretación, debido a que atenúa la limitación a la libertad

Empero, si bien es cierto que el TEPJF ha resuelto que la prohibición no comprende el *tiempo* que sea utilizado por los medios de comunicación en ejercicio de una auténtica labor informativa³⁰, es indudable que el artículo 41 constitucional limita el ejercicio de la libertad de expresión, bajo el pretexto de proteger el denominado *principio de equidad en la contienda*, el cual es erróneamente concebido por como el principio jurídico de mayor jerarquía en la materia electoral³¹.

En efecto, aunque es indudable la necesidad de que los partidos políticos participen en un proceso electoral en igualdad de circunstancias o bajo condiciones de equidad, resulta insostenible pretender que esa equidad sea absoluta y que en ella se incluya a los ciudadanos, quienes son participantes continuamente activos en el ámbito político y durante la celebración de elecciones, poseen un mayor interés a la difusión de sus ideas y opiniones respecto a los partidos, los candidatos y la contienda, llegando a involucrarse de manera personal³².

Adicionalmente, la Base III del artículo 41, prevé otra limitación a la libre expresión de los partidos políticos, pues mandata que en la propaganda política o electoral que éstos difundan, deberán abstenerse de utilizar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

Originalmente, esta restricción era prevista por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) expedido en el año de 1990³³ y se adicionó a la CPEUM con la reforma acaecida en el año 2007,

de expresión que impone la norma constitucional, puede ser objetada bajo el argumento de que el texto se refiere expresamente a la *“susceptibilidad de influir en las preferencias electorales”* como el elemento característico de la difusión, siendo éste evidentemente subjetivo y discrecional.

³⁰ **RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.** Sala Superior, Cuarta Época, Versión electrónica, Tesis 29/2010, Jurisprudencia.

³¹ Aplicando los elementos de la teoría de Perelman se puede afirmar que el Poder Constituyente coloca como *“objeto de acuerdo preferente”*, es decir, como premisa de la argumentación en el ámbito electoral, el bien jurídico de la equidad en la contienda, en vez de otorgar esa preferencia al ejercicio de los derechos fundamentales por los ciudadanos. Véase Nieto, Santiago. *Interpretación y Argumentación Jurídicas en Materia Electoral. Una propuesta garantista*, UNAM, México, 2005, Pág. 90.

³² Un ejemplo de esta afirmación, fue el debate entre la mayoría de los candidatos a la Presidencia de la República que organizó la Universidad Iberoamericana, sin contar con la intervención de ninguna autoridad electoral y que se difundió a la ciudadanía mediante su estación permisionaria de radio (XHUIA) durante el proceso electoral del año 2012.

³³ El COFIPE vigente hasta 2008 disponía: *“Artículo 38. 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: (...) p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones políticas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas”*.

dotando expresamente al IFE de la facultad para ordenar la suspensión de la propaganda que vulnere la prohibición, teniendo el fallido propósito de evitar la difusión de campañas negativas por los partidos políticos³⁴.

Por lo que hace a los tratados internacionales que se ubican en el marco normativo de la libertad de expresión, debe incluirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)³⁵, la cual dispone en su artículo 13 que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión; aclarando que éste comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, y con independencia de que se ejerza oralmente, en forma escrita, impresa, artística o por cualquier otro medio que se elija.

Por otro lado, la Convención prohíbe la censura previa y señala que el ejercicio de la libertad de expresión sólo puede sujetarse a responsabilidades ulteriores, que deben estar previstas en ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud pública.

Igualmente la CADH prohíbe que se restrinja este derecho por vías o medios indirectos, incluyendo el abuso de controles de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de aparatos para difundir información, así como cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación.

Finalmente, ordena que la ley contemple la prohibición de toda propaganda a favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso, las cuales inciten a la violencia o a la realización de acciones ilegales contra cualquier persona o grupo por ningún motivo, incluyendo su raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Por consiguiente, puede apreciarse que la reciente reforma a los artículos 6 y 7 de la CPEUM recogió algunas ideas contenidas en esta disposición, incluyendo la aclaración expresa de que los derechos a la libertad de expresión y al libre acceso a la información, comprenden la facultad de buscar, recibir y difundir todo tipo de ideas; así como también, la prohibición de limitar el derecho a la libre difusión por vías indirectas.

³⁴ CPEUM. "Artículo 41. (...) Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios que resulten violatorias de la ley".

³⁵ Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por México el 2 de marzo de 1981.

Asimismo, se debe considerar dentro del marco normativo a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión³⁶, cuyo preámbulo reconoce que el contenido del artículo 13 de la Convención, conforma el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, incluyendo a México.

De igual manera, debe incluirse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDC)³⁷, cuyo artículo 19 mandata que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libre expresión, la cual comprende buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole y sin consideración de fronteras, sea oralmente, por escrito, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento.

Aunado a ello, el Pacto señala que el ejercicio de este derecho entraña deberes y responsabilidades, pudiendo sujetarse a aquellas restricciones legales que sean necesarias para asegurar el derecho al respeto o reputación de los demás, así como para proteger la seguridad nacional y el orden y la moral públicos.

Finalmente, el PIDC indica en su artículo 20 que la ley deberá prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la violencia y la hostilidad.

El último instrumento de naturaleza internacional que integra el marco normativo de la libertad de expresión es la Declaración de Chapultepec³⁸, la cual señala que no debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, sin importar el medio de comunicación que sea utilizado por el emisor.

La Declaración explica que no hay personas ni sociedades libres sin la existencia de la libertad de expresión, por lo que aclara que ésta constituye un derecho inalienable del pueblo y no una concesión de las autoridades, teniendo toda persona el derecho a buscar y recibir información, y también a expresar opiniones y divulgarlas libremente, sin poder ser limitado o restringido en estas

³⁶ Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones celebrado en octubre del año 2000.

³⁷ Adoptado en Nueva York el 16 de septiembre de 1966, la adhesión de México se efectuó el 24 de marzo de 1981 y el Decreto promulgatorio se publicó en el DOF el 20 de mayo de 1981.

³⁸ Adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en México, Distrito Federal, el 11 de marzo de 1994 y suscrita por 31 países hasta la fecha. Su preámbulo expresa: *“Sólo mediante la libre expresión y la circulación de las ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. (...) Sin libertad no puede haber verdadero orden estabilidad y justicia. Y sin libertad de expresión no puede haber libertad. La libertad de expresión y de búsqueda, difusión y recepción de informaciones sólo podrá ser ejercida si existe libertad de prensa”*.

facultades³⁹. Bajo esta misma línea, prohíbe que la censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de mensajes, la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio de este derecho o la movilización de los periodistas.

Con relación a los medios de comunicación, la Declaración indica que en una sociedad libre, es la opinión pública quien premia o castiga, por lo que los medios y periodistas no deben ser sancionados por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público⁴⁰.

Se considera que esta protección debiera extenderse a todos los ciudadanos que, sin tener el carácter de periodistas, se expresen sobre temas de interés público; pues de no hacerlo, se afirmaría que los periodistas poseen una mayor protección al divulgar un tema de relevancia pública, lo que parece contrario al principio de igualdad que en materia de derechos humanos exigen la Constitución y los tratados internacionales antes citados⁴¹.

En esta tesitura, el concepto de “*interés público*”, no consiste en una simple coincidencia de las preferencias de la mayoría (el interés *del público*), sino en la repercusión que puede tener un asunto sobre los intereses de los ciudadanos. Se trata en términos de Sartori, de una opinión sobre la gestión de los asuntos públicos⁴².

Con base en las disposiciones antes analizadas, se reitera que los tratados internacionales amplían y regulan el contenido del derecho a la libertad de expresión y por ende, los bienes jurídicos que éste protege, exigiendo por

³⁹ Puede afirmarse entonces la existencia de una contradicción entre lo postulado por la Declaración y la prohibición de la Base III del artículo 41 de la CPEUM que constriñe la libertad de expresión de todos los ciudadanos.

⁴⁰ Se entiende que en un régimen democrático, los medios de comunicación cumplen con las tareas primordiales de ofrecer una variedad de información a los ciudadanos y proveer un instrumento para la rendición de cuentas, la transparencia y el libre acceso a la información pública. Por ello, la sanción a los medios o periodistas por cumplir con su labor, afecta estas tareas y empobrece el debate público. Véase Cuna Pérez, Enrique. *Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano*, Coordinación de Comunicación Social del TEPJF, México, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, 2011.

⁴¹ Este razonamiento es acorde con la regla de interpretación del artículo 29 de la CADH. Véase García Ramírez, Sergio y Alejandra Gonza. *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1ª edición, México, 2007. Pág. 22. De manera similar se pronunció el Juez de la CIDH, Diego García-Sayán en el voto concurrente razonado que emitió en la sentencia del caso *Kimel vs Venezuela*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008. Párrafos 5 y 7.

⁴² Suárez Villegas, Juan Carlos. *Condiciones éticas y jurídicas de la libertad de expresión frente al poder político*, en Suarez Villegas, Juan Carlos. *La libertad de expresión en España y Latinoamérica*, Editorial Dykinson, España, 2011, Pág. 83.

ejemplo, que se legisle contra la apología de la violencia y del odio y que se impidan las manifestaciones que inciten a la discriminación⁴³.

En el nivel legislativo, el marco normativo de la libertad de expresión, tratándose de la materia electoral, se integra por el COFIPE, el cual no sólo contiene disposiciones aplicables a los sujetos típicos del derecho electoral (partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos y candidatos) sino que también incluye algunas prescripciones destinadas a las personas físicas y morales, que limitan o condicionan el ejercicio de su libre expresión⁴⁴, siendo necesario atender a ambos conjuntos.

Por lo que hace a las disposiciones aplicables a los partidos políticos, éstas consisten en el artículo 38, párrafo primero, incisos p) y q) y el artículo 49, párrafo tercero, los cuales obligan a las fuerzas políticas a abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral cualquier expresión que denigre a instituciones y partidos o que calumnie a las personas, así como utilizar símbolos, expresiones, alusiones y fundamentaciones de carácter religioso⁴⁵, y contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

En cuanto a las disposiciones aplicables a todos los ciudadanos se incluyen siguientes:

El artículo 5, párrafo cuarto, inciso e) prevé el derecho a participar como observador del proceso electoral pero impide que al adquirir ese carácter se hagan manifestaciones a favor de algún partido o candidato o se externe cualquier expresión que se traduzca en la ofensa, difamación o calumnia en contra de cualquier institución, autoridad electoral, partido y candidato.

El artículo 49, párrafo cuarto, reitera la prohibición constitucional para que cualquier persona física o moral contrate propaganda en radio y televisión,

⁴³ México ha cumplido con esta obligación al emitir la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, cuyo artículo 9 considera como conductas discriminatorias: El ofender, ridiculizar o promover la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación; así como limitar la libre expresión de las ideas e impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión; restringir el acceso a la información (salvo en los supuestos establecidos por las leyes nacionales e instrumentos internacionales) e incitar al odio, violencia rechazo, burla, difamación, injuria, persecución y exclusión.

⁴⁴ COFIPE "Artículo 341. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código: a) Los partidos políticos (...) d) Los ciudadanos, o cualquier otra persona física o moral."

⁴⁵ COFIPE "Artículo 38. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: (...) p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los propios partidos o que calumnie a las personas. (...) En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución; q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda."

dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, siendo sancionable esa conducta conforme al propio COFIPE⁴⁶.

Sobre esta cuestión, el Código atribuye al Consejo General del Instituto y a su Comisión de Quejas y Denuncias, la facultad para ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de la ley⁴⁷, lo que en conjunto con las estrictas sanciones que contiene, tiene la finalidad de inhibir las manifestaciones ilícitas y en caso que éstas se formulen, evitar su difusión y repercusión en la sociedad, pretendiendo proteger el *principio de equidad de la contienda*.

En efecto, la violación a los límites que el Código fija a la libertad de expresión produce consecuencias tan graves como la pérdida de registro de un precandidato o candidato⁴⁸, la nulidad de un proceso electoral y la suspensión o pérdida de la concesión o permiso que autoriza la operación de una estación de radio o canal de televisión, lo que demuestra la jerarquía absoluta del referido principio.

En este sentido el Código atribuye como competencia de cada partido político el negar o cancelar el registro de los precandidatos que vulneren sus disposiciones internas y las normas que rijan los procesos internos de selección que celebren (incluyendo aquellas que constituyan límites al ejercicio de la libertad de expresión); pudiendo también confirmar o modificar los resultados de sus contiendas internas e incluso, declarar la nulidad de éstas⁴⁹.

Ello significa que los estatutos de los partidos políticos y los reglamentos e instrumentos que se deducen de éstos, norman indefectiblemente el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que deben ser congruentes con el marco normativo antes desarrollado o de lo contrario, serán antagónicos al ejercicio de este derecho fundamental y en consecuencia, estarán viciados de inconstitucionalidad.

Este razonamiento constituye un fundamento del presente trabajo pues se pretende demostrar que los estatutos del Partido Acción Nacional (tanto vigentes como anteriores) son contrarios al marco normativo antes expuesto y

⁴⁶ Véase COFIPE. Artículo 345, inciso d).

⁴⁷ Véase COFIPE Artículos 233 y 368, párrafo 8. La jurisprudencia **RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL**, Sala Superior, Cuarta Época, Jurisprudencia 24/2009, explica que tanto el Consejo General como la referida Comisión están facultados para dictar medidas cautelares consistentes en la suspensión de la difusión de propaganda en radio y televisión.

⁴⁸ Véase COFIPE Artículos 211, párrafo 5 y 354, inciso f), fracciones IV y V.

⁴⁹ Véase COFIPE Artículo 213, párrafo 6.

limitan de manera ilícita el ejercicio de la libertad de expresión de sus militantes, por lo que se apartan de la tendencia histórica e internacional de proteger este derecho fundamental.

2. Marco jurisprudencial de la libertad de expresión.

El concepto de *marco jurisprudencial* de la libertad de expresión se integra por aquellas sentencias y opiniones que han dictado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) respecto al ejercicio, protección, restricciones justificadas y rasgos particulares de este derecho fundamental.

El estudio de los criterios emitidos por estos órganos jurisdiccionales conduce a concluir que los Tribunales constitucionales antes mencionados, han coincidido en ampliar el ámbito de ejercicio de la libre expresión y en cambio, han rechazado las actuaciones, interpretaciones y normatividad, que pretenden restringirla. Por este motivo, su análisis resulta indispensable para gozar de un adecuado entendimiento de los parámetros que se aplican a este derecho fundamental.

Adicionalmente, estos fallos son criterios de carácter vinculante para todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo a las autoridades electorales (sean administrativas y jurisdiccionales) y también a los partidos políticos, los cuales poseen la naturaleza jurídica de entidades de interés público en términos del artículo 41 de la CPEUM y se comportan como autoridad respecto de sus militantes.

Al respecto, Fernández Rodríguez indica que una de las principales características que revisten las sentencias emitidas por los Tribunales constitucionales consiste en su especial vinculación, mediante la cual se imponen a los distintos poderes públicos del Estado, y cuyo fundamento radica en la especial posición que guardan los Tribunales constitucionales respecto a los demás órganos que integran el Poder Judicial⁵⁰.

En este sentido, la SCJN posee el carácter de máximo Tribunal del país e intérprete de la Constitución Federal; siendo vinculantes sus decisiones para el TEPJF según dispone el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵¹, quien posee su vez, la naturaleza de órgano judicial especializado

⁵⁰ Fernández Rodríguez, José Julio. *Las sentencias constitucionales*, Capítulo XVI, en Ferrer, MacGregor, Eduardo y Juan Manuel Acuña, *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2011, Págs. 547 a 584.

⁵¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). "Artículo 235.- La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se

de la materia electoral según dispone el artículo 184 de la misma Ley⁵². Por ende, si el TEPJF está sujeto a los criterios de la SCJN, resulta lógico que las autoridades del ámbito electoral que se encuentran subordinadas al Tribunal (como es el caso de los partidos políticos), se encuentren también obligadas a seguir los criterios fijados en las sentencias que dicta la Suprema Corte.

A su vez, la obligación de las autoridades electorales de acatar las sentencias dictadas por el TEPJF, emana directamente del artículo 99 de la Constitución General, así como de los artículos 189 y 233 de la referida Ley Orgánica⁵³.

Por lo que hace al carácter vinculante de las sentencias dictadas por la CIDH, éste emana del hecho de que el Estado mexicano aceptara su jurisdicción contenciosa de forma voluntaria y sin restricciones, por lo que todos los fallos que emita este órgano jurisdiccional, sin excepción alguna, son obligatorios para las autoridades mexicanas⁵⁴.

No obstante, sujetarse a la competencia de la CIDH significa no solo acatar las sentencias que ésta emite cuando un Estado es parte de un procedimiento contencioso; sino también seguir los criterios que elabore en aquellos procedimientos en que el Estado no participe y las ideas que sustente en las opiniones consultivas que se le formulen. De esta manera, se consigue inyectar en el “*torrente sanguíneo*” del derecho nacional, la influencia del derecho internacional⁵⁵.

refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.”

⁵² LOPJF “Artículo 184. “De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.”

⁵³ LOPJF. “Artículo 189.- La Sala Superior tendrá competencia para: (...) IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de esta Ley.” “Artículo 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en los asuntos relativos a derechos político electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.”

⁵⁴ Según la “Declaración de México para el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, produciéndose la aceptación el 16 de diciembre de 1998 y publicándose el Decreto Promulgatorio en el DOF el 24 de febrero de 1999. Por este motivo, se discrepa en este trabajo de la opinión sostenida por la mayoría de la SCJN en la tesis **SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO**. Décima Época, Pleno, Registro 160482, Tesis Aislada (Constitucional).

⁵⁵ Hitters, Juan Carlos. *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, Número 10, Editorial Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2008, Pág. 2.

Por otro lado, es evidente que una porción considerable de la jurisprudencia emitida por la SCJN en el ámbito de los derechos humanos, proviene de fallos dictados por la CIDH en casos en que el Estado mexicano no ha sido parte, lo cual demuestra que el Tribunal constitucional nacional reconoce la importancia y autoridad de las soluciones dictadas en el denominado *sistema interamericano*⁵⁶ de protección de los derechos humanos y sigue su lógica, esto es, trasladar los criterios del tribunal internacional al derecho doméstico o ejercer un *diálogo jurisprudencia*⁵⁷.

Bajo esta lógica, el estudio de la jurisprudencia emitida por la SCJN, el TEPJF y la CIDH sobre la libertad de expresión, demuestra que coinciden en atribuir a éste derecho fundamental las características o elementos siguientes:

1) El reconocimiento de la doble dimensión del ejercicio de la libertad de expresión.

Atendiendo al artículo 13 de la CADH y a lo resuelto por la CIDH en el caso *Olmedo Bustos vs Chile*⁵⁸, la SCJN ha sostenido que la libertad de expresión posee una doble dimensión, pues implica la posibilidad de divulgar el pensamiento propio (dimensión individual) y también, el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (dimensión colectiva o social)⁵⁹.

Partiendo de esta premisa, la misma SCJN sostiene actualmente que la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones y protege la

⁵⁶ Sergio García Ramírez explica que este término se refiere a la tutela que realizan la CIDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque en un sentido amplio (el cual es el único que permite realmente conocer el sistema) se encuentra constituido también por los órganos jurisdiccionales de los países que son parte de la CADH y que han reconocido la competencia de la Corte, pues éstos tienen a su cargo la protección nacional previa a la internacional. García Ramírez, Sergio. *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos* en Ferrer MacGregor, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo II, Editorial Porrúa y Colegio de Secretarios de la SCJN, A.C., México, 2006, págs. 1587 a 1611.

⁵⁷ Herreras Cuevas, Ignacio Francisco. *Control de Convencionalidad y efectos de las sentencias*, Editorial Ubijus, México, 2011, Pág. 66.

⁵⁸ Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 5 de febrero de 2001. "64. (...) Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber: 'ésta requiere por un lado que nadie sea arbitrariamente menoscabo 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. (...) 65. 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 previstos por el artículo 13 de la Convención".

⁵⁹ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.** Pleno, Novena Época, Registro 172479, Jurisprudencia (Constitucional), La tesis **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA RADIODIFUSIÓN ES UN MEDIO TECNOLÓGICO PARA EJERCER ESE DERECHO.** Primera Sala, Décima época, Registro 160070, Tesis Aislada (Constitucional), califica el derecho a la información que prevé el artículo 6 constitucional como "general", por lo que implica no sólo la información producida y en posesión de órganos de gobierno, sino también la de particulares.

comunicación a terceros de un punto de vista personal, así como el derecho de conocer las opiniones y afirmaciones de hechos que los demás difunden.

Empero, esta dimensión social de la libertad de expresión no debe confundirse con el derecho al acceso a la información pública que señala el artículo 6 constitucional y que permite a las personas físicas y morales, el solicitar y recibir información que obre en poder de cualquier autoridad del Estado, siempre que ésta no sea catalogada como reservada o confidencial, conforme a la normatividad aplicable⁶⁰.

En cuanto al TEPJF, éste se ha fundado en los criterios de los Tribunales constitucionales antes citados, así como en la *Declaración de principios sobre la libertad de expresión* y la *Declaración de Chapultepec*, para resolver que debe evitarse que los instrumentos jurídicos menoscaben en forma arbitraria la posibilidad de manifestar ideas o el pensamiento propio, pues de esa manera se asegura el derecho de todos a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Por ello, debe concebirse en un “*contexto de amplio alcance*”, pues el sujeto beneficiario no sólo es quien comunica y ejerce su derecho a expresarse, sino también quien recibe esa expresión⁶¹.

Al referirse concretamente a la dimensión social de la libertad de expresión, el TEPJF ha resuelto que ésta aparece con la sociedad democrática y se manifiesta como la opinión pública que propicia la confrontación y el debate, pues la democracia requiere que los ciudadanos participen en la toma de decisiones y éstas deben obtenerse a través de la discusión libre y abierta⁶².

2) El reconocimiento de la libertad de expresión como elemento indispensable en un régimen democrático.

Tanto la SCJN como el TEPJF imitando a la CIDH, han calificado a la libertad de expresión como un elemento indispensable para la formación de una opinión pública libre y han descrito a ésta como un rasgo indispensable de un régimen auténticamente democrático, considerando que el intercambio de juicios, opiniones, críticas y hechos contribuye a que la sociedad se encuentre

⁶⁰ “El derecho de acceso a la información estatal tiene conexión con las libertades de pensamiento y expresión, en cuanto significa apertura de una fuente de información de interés público. De algún modo, tener acceso a los documentos en poder de la administración pública constituye muchas veces el primer paso para la elaboración de una información relevante”. Azurmendi, Ana. *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: La influencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*, en Tenorio Cueto, Guillermo. *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, Editorial Porrúa y Universidad Panamericana, México, 2007, Págs. 32 y 33.

⁶¹ Sentencia SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-32/2011 ACUMULADOS.

⁶² *Ibíd.*

debidamente informada y por lo tanto, pueda participar en los temas de interés público⁶³.

Bajo esta lógica, los mismos órganos jurisdiccionales sostienen que un Estado cuyos ciudadanos no pueden opinar y criticar sobre todo tipo de temas, no puede ser calificado como democrático, debido a que se limita la libre circulación de ideas y por ende, el derecho a la libertad de información⁶⁴.

En este sentido, la CIDH ha resuelto que:

“(...) en la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la emisión de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”⁶⁵.

Coincidiendo con ello y específicamente, respecto a la necesidad del disenso en las sociedades democráticas⁶⁶, el TEPJF sostiene que la libre expresión no puede ser coartada porque se refiera a cuestiones que molesten a cierta audiencia, radicando su importancia en el derecho de las minorías a expresar ideas impopulares o inclusive desagradables, pues éstas generan precisamente la posibilidad de disentir.

El mismo Tribunal, acudiendo también a los fallos de la CIDH, advierte que la democracia posee los valores fundamentales de pluralismo, apertura y tolerancia, consistiendo éstos en el reconocimiento de tres realidades actuales: Que la colectividad está integrada por una diversidad de personas con distintas ideas, opiniones e informaciones (pluralismo); que aquellas ideas antes no pensadas ni discutidas o incluso rechazadas, pueden originar un cambio en la

⁶³ La SCJN sostiene esta postura en el criterio **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º Y 7º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO**. Pleno, Novena Época, Registro 172477, Jurisprudencia (Constitucional). En cuanto a la CIDH, calificó a la libertad de expresión como “*pedra angular de una sociedad democrática*”. Sentencia del caso *Olmedo Bustos vs Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas del 5 de febrero de 2001.

⁶⁴ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES**. Primera Sala, Décima Época, Registro 2000105, Tesis Aislada (Constitucional); explica que: “*La protección constitucional de las libertades de expresión y de prensa permite, a quienes las ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar (...)*”. Un criterio similar fue aplicado por la CIDH en el caso *Kimel vs Argentina*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008.

⁶⁵ Caso *Kimel vs Argentina*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008. Párrafo 88.

⁶⁶ Sentencia SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS.

sociedad (apertura); y que la paz social descansa en el respeto a las ideas, modos de vida y prácticas lícitas de los demás, aun cuando no sean compartidas (tolerancia)⁶⁷.

Bajo esta lógica, afirma que los instrumentos jurídicos deben garantizar el derecho a la libertad de expresión y que éste posee la característica de ser universal para quienes difunden un mensaje y también para quienes lo reciben, de tal manera que el sujeto beneficiario del derecho no es sólo quien se comunica, sino también quienes son receptores de la información difundida⁶⁸.

Según este órgano jurisdiccional, debe tomarse como premisa que en el ámbito de la materia político-electoral, los titulares de los derechos de libertad de pensamiento, expresión e información pueden realizar tres acciones concretas: 1) Cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los gobiernos, gobernantes, funcionarios, partidos, candidatos, actores y asociaciones políticas; 2) Discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, pues sólo así los ciudadanos pueden formarse un criterio respecto a la gestión pública y decidir libremente el sentido de su voto, y 3) Tratándose de gobernantes y actores políticos, éstos deben aceptar una crítica severa, caústica, incómoda o desagradable⁶⁹.

Esta postura coincide con la doctrina de Owen Fiss, quien sostiene que bajo el “*principio de neutralidad de contenido*”, el Estado no puede tratar de controlar la decisión de las personas acerca de diversos puntos de vista enfrentados, favoreciendo o perjudicando a alguna de las partes involucradas. Por ello, el Estado (y por ende, sus autoridades electorales, sean administrativas o jurisdiccionales) han de actuar como “*el Presidente de un parlamento*”, asegurando que todas las partes sean oídas, en un debate público y vigoroso⁷⁰.

La existencia de esta participación activa otorga a la democracia el calificativo de *deliberativa*, pues el ejercicio de la libertad de expresión permite que los ciudadanos comprendan los asuntos de relevancia política y participen en el sistema democrático, además que hace vigente el principio de rendición de cuentas y permite que se discutan alternativas en el tema de las políticas públicas, así como la crítica de los malos actos de gobierno⁷¹.

⁶⁷ *Ibídem*. La Sala Superior acudió al caso *Palamara Iribarne vs. Chile* resuelto por la CIDH en sentencia de 22 de noviembre de 2005. Cuna Pérez sostiene: “*El respeto por los principios de pluralismo y diversidad exigen (...) que se encuentre asegurada la libertad para difundir información que puede resultar ingrata para el Estado o cualquier sector de la población, lo cual es coherente con la tolerancia y el espíritu de apertura propios del pluralismo*”. Cuna Pérez, Enrique. Op. Cit. Págs. 55 y 56.

⁶⁸ Sentencia SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS.

⁶⁹ *Ibídem*.

⁷⁰ Fiss, Owen J. *La ironía de la libertad de expresión*, Editorial Gedisa, 1ª Edición, 1999, Barcelona, España, Págs. 34 y 35.

⁷¹ Carbonell, Miguel. *La libertad de expresión en materia electoral*, Op. Cit. Págs. 22 y 23.

En igual sentido, García de Enterría afirma que la democracia no es el simple procedimiento formal de designación de gobernantes, sino que posee un componente liberal esencial, pues el ciudadano no se somete por entero a la voluntad general sino que permanece como titular de derechos propios, incluyendo la libertad y la igualdad, de tal manera que: *“Libertad, igualdad de derechos y democracia resultan por ello indivisibles”*⁷².

El mismo autor describe a la democracia como una *“política del reconocimiento del otro”* y opina que esta introduce el principio relativo a que quienes no ejercen el poder disponen del recurso para defender sus intereses y mantener sus esperanzas de poder ocuparlo algún día. Por ello, la oposición, la crítica y la impugnación judicial de los actos emanados del poder no son un obstáculo para la democracia sino su esencia⁷³.

3) El reconocimiento de una especial protección en el ámbito político.

Como consecuencia de ser indispensable para un régimen democrático, la SCJN y el TEPJF, también han atribuido a la libertad de expresión una especial protección en el ámbito político; entendiendo que éste se vincula con su dimensión social y que sólo cuando se ejerce es posible que los miembros de una sociedad participen en la vida política⁷⁴ y en el momento oportuno, voten a favor de las opciones que estimen de mayor conveniencia

Como se ha explicado, la libertad de expresión permite que las personas puedan criticar a las mayorías y a los gobernantes en turno, así como presentar a los ciudadanos propuestas y alternativas distintas, las cuales pueden ser analizadas y respaldadas, permitiendo el flujo democrático⁷⁵. Por este motivo, existe un interés social que rodea al debate político y que vuelve a éste el principal mecanismo para ejercer control sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público⁷⁶.

⁷² García de Enterría, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*, Editorial Civitas, 1997, España, Págs. 67 y 68.

⁷³ *Ibidem*. Pág. 69.

⁷⁴ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACION. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.** Primera Sala, Novena Época, Registro 165759, Tesis Aislada (Constitucional); que señala expresamente: *“El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones de cara a la formación de la opinión pública (...)”*.

⁷⁵ En palabras de Ana Azurmendi: *“En su directa contribución a la vida democrática, la libertad de expresión tiene como uno de sus principales aspectos la crítica política (...) Para que exista tal crítica política en una sociedad debe ser posible una pluralidad ideológica en los medios de comunicación. Desde este punto de vista la libertad de expresión tendría también como uno de sus elementos integrantes la difusión a través de medios de comunicación, e indirectamente, el derecho a crear medios de comunicación”*. Azurmendi, Ana. Op. Cit. Pág. 31.

⁷⁶ Cuna Pérez, Enrique. Op. Cit. Pág. 64.

En esta tesitura, la SCJN ha establecido que el parámetro para estimar que una expresión posee relevancia pública, consiste en atender al tema que se analiza y también en estudiar al emisor y al destinatario de las críticas, produciéndose la necesidad de distinguir entre las expresiones que son pronunciadas y dirigidas a una persona común, respecto de aquellas que son proferidas y destinadas a una persona dotada de relevancia pública⁷⁷.

En esta lógica, se consideran figuras públicas a los servidores públicos, los particulares que gozan de una proyección pública (derivada de su actividad política, profesión, relación con algún suceso importante para la colectividad, trascendencia económica o relaciones sociales) y a los medios de comunicación, exigiéndoseles una mayor resistencia a la crítica y a la intromisión en su privacidad⁷⁸, criterio sostenido por la CIDH desde el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, en el cual citó el fallo dictado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Lingens vs. Austria*⁷⁹.

4) El razonamiento de que las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión deben ser excepcionales.

El TEPJF ha resuelto que todas las personas sin excepción (ciudadanos, gobernantes, medios de comunicación, partidos políticos, asociaciones, agrupaciones políticas e instituciones de todo tipo) poseen la libertad de informar y expresar sus ideas y opiniones. Por ello, las situaciones de restricción a este derecho deben ser excepcionales, entendiendo que sólo aquellas expresiones que en forma evidente transgreden la normatividad y los valores sociales, pueden ocasionar una sanción⁸⁰.

Respecto a este tema, la CIDH se pronunció en la sentencia del caso *Kimel vs Argentina* en el sentido de que no resulta contrario a la CADH que se establezcan tipos penales respecto a la expresión de informaciones u opiniones;

⁷⁷ La tesis antes invocada con Registro 165759, explica:“(…) las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y a las opiniones que se vierten sobre los mismos”.

⁷⁸ **MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU CONSIDERACIÓN COMO FIGURAS PÚBLICAS A EFECTOS DEL ANÁLISIS DE LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.** Primera Sala, Décima Época, Registro 2000108, Tesis Aislada (Constitucional), explica: “(…) En cuanto a la naturaleza del destinatario de las críticas y en atención al sistema de protección dual de las personas, es necesario verificar si la persona que resiente las críticas es una persona pública o sí, por el contrario, se trata de una persona privada sin proyección pública. De esto dependerá el que la persona presuntamente afectada deba, o no, tolerar un mayor grado de intromisión en su honor (…)”.

⁷⁹ “The limits of acceptable criticism are accordingly wider as regards a politician as such than as regards a private individual. Unlike the latter, the former inevitably and knowingly lays himself open to close scrutiny of his every word and deed by both.” Sentencia del 8 de Julio de 1986, Párrafo 42.

⁸⁰ Sentencia SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS.

aunque esa posibilidad debe analizarse con especial cautela, atendiendo a la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de la expresión, el dolo con que éste actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que demuestren la excepcional necesidad de utilizar la vía penal para tutelar un bien jurídico fundamental⁸¹.

Además, en caso que se opte por esta vía para sancionar una conducta que involucre el ejercicio de la libertad de expresión, su tipificación debe ser expresa, precisa, taxativa y previa; requisitos que se traducen en una clara definición de la conducta, utilizando términos estrictos y unívocos, en la que se fijen sus elementos y se permita deslindarla de comportamientos no punibles⁸². Por el contrario, el hecho de que la redacción posea ambigüedades o vaguedades que generen dudas y aumenten el arbitrio de la autoridad, actualiza una violación al artículo 9 de la CADH, el cual exige la vigencia del principio de legalidad⁸³.

Estas conclusiones resultan de suma importancia para el presente trabajo pues debe recordarse que la materia de éste consiste en demostrar el peligro latente que yace en aquellas disposiciones estatutarias de partidos políticos que amenazan el ejercicio de la libre expresión, debiéndose esto parcialmente a su redacción ambigua y vaga, la cual es interpretada con amplitud y discrecionalidad por las autoridades partidistas.

5) La prohibición para invocar los conceptos de orden público y bien común para suprimir el ejercicio de la libertad de expresión.

La CIDH se ha referido a la prohibición para invocar los conceptos de “orden público” y “bien común” como medios para suprimir el derecho fundamental que nos ocupa, por considerar que el concepto mismo de orden público al interior de una sociedad democrática, reclama la garantía de las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, además del acceso a la información⁸⁴. Adicionalmente, la Corte ha interpretado que los derechos garantizados por la CADH deben armonizarse con el concepto de bien común, puesto que el artículo 32.2 de ese texto normativo, contiene un enunciado general que opera en aquellos casos en que la propia Convención no prevé en forma específica las

⁸¹ Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008. Párrafos 77 y 78.

⁸² Op. Cit. Párrafo 63. La Corte aclara que en el párrafo 124 de la sentencia del caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, también señaló que las leyes que prevén restricciones a la libertad de expresión “deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación”.

⁸³ *Ibídem*.

⁸⁴ Sentencia *La colegiación obligatoria de periodistas OC-5/85* del 13 de noviembre de 1985. Párrafos 69 y 70. Así como los casos *Ricardo Canese vs Paraguay* en sus párrafos 82 y 86; *Herrera Ulloa vs Costa Rica* en sus párrafos 112 y 113 e *Ibcher Bronstein vs Perú* en sus párrafos 151 y 152. Véase García Ramírez Sergio y Alejandra Gonzá. Op. Cit. Pág. 17.

restricciones legítimas al ejercicio de un derecho⁸⁵, por lo que debe interpretarse en forma “*estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta los intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención*”⁸⁶.

Estas ideas resultan de particular importancia para el presente tema, puesto que los estatutos partidistas suelen referirse al *orden común* o *bien común* del partido como un límite al ejercicio de la libre expresión, olvidando que bajo la jurisprudencia de la propia CIDH, los partidos constituyen autoridades del Estado mexicano y por lo tanto, se encuentran obligadas a adecuar su marco normativo a la interpretación que se emita sobre la CADH, en acatamiento a lo mandado por el artículo 2 de ésta.

Finalmente, Cruz Parceró señala que bajo una concepción liberal de los derechos, éstos no pueden ser dejados de lado por consideraciones políticas que apelen al bienestar o utilidad general, toda vez que los derechos son *triumfos políticos* frente a las consideraciones mayoritarias y son, en esencia, antiutilitaristas⁸⁷. En consecuencia, un partido político que pretenda identificarse con el liberalismo tendrá indefectiblemente que respetar el ejercicio de la libertad de expresión frente a su proyecto de bienestar común.

6) Necesidad de efectuar una ponderación cuando se involucran los derechos fundamentales a la honra, la reputación y la intimidad; así como la falta de protección de las expresiones que sólo tienen por objeto la ofensa, el insulto o la denostación.

La SCJN postula en su jurisprudencia la necesidad para los operadores jurídicos e inclusive el legislador, de efectuar un ejercicio de ponderación entre la libertad de expresión y el derecho a la honra y la reputación⁸⁸ o el derecho a la intimidad⁸⁹. Sin embargo, también ha sostenido de manera categórica (apartándose del criterio de otros Tribunales constitucionales) que los insultos no son protegidos por la Constitución y por lo tanto, no se tutelan las

⁸⁵ CADH “Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos (...) 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”.

⁸⁶ García Ramírez Sergio y Alejandra Gonza. Op. Cit. Pág. 31.

⁸⁷ Cruz Parceró, Juan Antonio. *El lenguaje de los derechos*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, Pág. 156.

⁸⁸ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD.** Primera Sala, Novena Época, Registro 165761, Tesis Aislada (Constitucional).

⁸⁹ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS.** Primera Sala, Novena Época, Registro 164992, Tesis Aislada (Constitucional).

manifestaciones que sólo tienen como finalidad el ofender a una persona o grupo⁹⁰.

Ahora bien, a fin de armonizar este razonamiento con el reconocimiento de la dimensión social de la libre expresión y la necesidad de sujetar a los personajes públicos a una mayor tolerancia a la crítica, la Suprema Corte ha adoptado el llamado *sistema dual de protección*, bajo el cual se considera que estas personas en particular, no están privadas del derecho al honor sino que sólo deben resistir una mayor intromisión, la cual se admite, siempre que se trate de asuntos de relevancia pública, como se ha explicado con antelación.

La consecuencia de esta doctrina, es el denominado “*estándar de real malicia*” o “*de malicia efectiva*”, referente a la necesidad de imponer sanciones civiles sólo en aquellos casos en que exista información falsa o producida con malicia, constituyendo opiniones, ideas o juicios que son expresados con la sola intención de dañar⁹¹.

Esta teoría coincide con la expuesta por el Juez de la CIDH, Diego García Sayan, quien se ha referido al concepto de “*honor objetivo*” como aquel que:

“(...) tiene que ver con el valor que los demás le asignan a la persona en cuestión en tanto se afecte la buena reputación o la buena fama de que goza una persona en el entorno social en el que le corresponde desenvolverse (...) la libertad de expresión no sustenta ni legitima frases o términos manifiestamente injuriosos y que vayan más allá del legítimo ejercicio del derecho a opinar o del ejercicio de la crítica”⁹².

Adicionalmente, la CIDH se ha referido expresamente a la ponderación en las sentencias dictadas en los casos *Kimel vs Argentina* y *Usón Ramírez vs Venezuela*, como un método para resolver la posible confrontación entre el derecho a la libre expresión y el derecho al honor; y también, como uno de los requisitos que debe cumplir una responsabilidad ulterior que se imponga con motivo del indebido ejercicio de la libertad de expresión, a fin de que sea congruente con la CADH.

⁹⁰ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.** Primera Sala, Décima Época, Registro 2000101, Tesis Asilada (Constitucional), aclara que el derecho al honor prevalece cuando se utilizan frases absolutamente vejatorias, al ser ofensivas u oprobiosas en su contexto, o ser impertinentes para expresar opiniones o informaciones que tengan o no relación con lo manifestado.

⁹¹ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA.** Primera Sala, Décima Época, Registro 2000103, Tesis Aislada (Constitucional). Y su correlativa tesis **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.** Primera Sala, Décima Época, Registro 2000104, Tesis Aislada (Constitucional).

⁹² Caso *Kimel vs Argentina*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008. Voto Concurrente Razonado. Párrafo 16.

Tratándose del TEPJF, éste ha dedicado mayor atención al tema de la ponderación de derechos fundamentales a partir de la sentencia dictada en el Recurso de Apelación SUP-RAP-17/2006, la cual originó la institución del *procedimiento especializado sancionador* y resolvió la facultad del IFE para ordenar la suspensión de propaganda violatoria del COFIPE⁹³.

Partiendo de este fallo, el Tribunal ha resuelto que la prohibición para los partidos de utilizar expresiones que denigren a alguna institución o partido opositor o que calumnien a alguna persona, se deriva de la obligación de respetar los derechos de un tercero que prevé la Constitución Federal y de la consideración del honor y la fama pública como derechos fundamentales que no pueden ser mermados, ni siquiera con motivo del debate político⁹⁴.

No obstante, el mismo órgano jurisdiccional ha optado por maximizar la libertad de expresión, tratándose de aquellos casos en que se participa en el debate político, aumentando la tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones y aseveraciones⁹⁵. Por lo tanto, considera que no se vulnera la normatividad electoral cuando afiliados, militantes, candidatos, dirigentes de partidos y ciudadanos en general, expresan ideas, críticas, juicios u opiniones que contribuyen a la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de la cultura democrática⁹⁶.

Opuestamente, se consideran ilícitas, aquellas frases y juicios que sólo tienen por objeto la denostación, ofensa y denigración, bien sea por el uso de calificativos o expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonorosas u

⁹³ Respecto a esta facultad Javier Ortiz señala que: “(...) sería incoherente que por ejemplo, un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad electoral federal administrativa sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pues el beneficio que en un cálculo de intereses, eventualmente pudiera obtener dicho partido con una semejante, en relación con la sanción que se le pudiese imponer, podría ser mayúsculo (...)” Ortiz, Javier, *La ponderación y la libertad de expresión* en Vázquez Camacho, Santiago (compilador) y otros, *Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales*, Editorial Porrúa, 1ª Edición, 2007, México, Págs. 52 y 53.

⁹⁴ **PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.** Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia 38/2010. Así como **HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.** Sala Superior, Tercera Época, Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia 14/2007.

⁹⁵ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.** Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, 11/2008.

⁹⁶ Véase la sentencia SUP-RAP-9/2004, en la cual se sostuvo: “(...) la exteriorización de toda crítica negativa conlleva un cierto grado de descrédito o mancha social en la persona objeto de la misma, repercutiendo por ende en su estima o imagen frente a los demás.”

oprobiosas; o tratándose de alusiones que pese a no ubicarse en estos supuestos, resultan impertinentes, innecesarias y desproporcionadas para explicitar la crítica o enfatizar el mensaje, oferta política o propuesta electoral⁹⁷.

En consecuencia, el Tribunal reconoce a la ponderación como un instrumento que le permite establecer reglas sobre el correcto ejercicio del derecho a la libre expresión⁹⁸ y éstas, a su vez, le permiten determinar si una manifestación constituye una crítica permitida o por el contrario, deviene denigratoria o calumniosa y en consecuencia, no está protegida por el marco normativo antes reseñado.

Lo anterior, no implica que la jurisprudencia del Tribunal sea absolutamente casuística, sino que se trata de una ponderación que aun cuando se circunscribe a los hechos particulares del caso, responde a pautas generalizables y es controlable racionalmente. Como ejemplo, Javier Ortiz señala que existe consenso respecto a que si en el debate político se calificara a un contrincante como “*ingenuo*” o “*soberbio*”, ello estaría amparado por la libertad de expresión; mientras que si se emplearan palabras que en su significado común sólo expresan odio o desprecio, y se dirigieran al opositor en razón de su raza, género o edad, éstas no serían protegidas.⁹⁹

Al respecto, el TEPJF ha sostenido reiteradamente que los adjetivos “*mentiroso*” y “*corrupto*”, asignados a un precandidato o candidato, no están protegidos por la libertad de expresión, no sólo por el hecho de ser intrínsecamente vejatorios, sino también porque al emplearse de manera genérica, dan a entender que la persona es invariablemente deshonesto o absolutamente corrupto¹⁰⁰.

En cambio, está protegida la crítica e incluso la sátira de opositores políticos, en la medida que no resulten ofensivas, pues debe recordarse que la dimensión social de la libertad de expresión tiene por objeto la formación de una opinión

⁹⁷ Véase la sentencia SUP-RAP- 34/2006 Y ACUMULADO, en que el Tribunal calificó este análisis como “*canon de legalidad*” y resolvió que las frases: “*Andrés Manuel López Obrador es un peligro para México*” y “*el endeudador*” se ubicaban en esta hipótesis.

⁹⁸ En este sentido, Javier Ortiz plantea que la ponderación no es más que el paso de los principios a una regla específica y si ésta es una regla de acción, se procede a la subsunción (establecer que un caso determinado es una instancia de un caso más general), por lo que la ponderación es la fase previa a la subsunción y puede generar la premisa mayor del argumento subsuntivo. Ortiz, Javier. Op. Cit. Págs. 52 y 53.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Por ejemplo, en la sentencia SUP-RAP-333/2012 se estimó denigratoria la frase: “*En el PRI ya no caben los corruptos. Por supuesto que ya no caben porque está lleno*”, divulgada en promocionales de radio y televisión. Asimismo, en la sentencia SUP-RAP-251/2012, se consideró que las frases: “*Dividen los gobernadores que dejan que maten, extorsionen y roben*” y “*Pero olvidan que ellos provocaron el problema dejando a los criminales tomar el control de los Estados que gobiernan*”, eran calumniosas respecto a los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional, pues atribuían a éstos el no haber procurado la persecución de delitos en su carácter de funcionarios públicos, siendo esa conducta tipificada por el artículo 214 del Código Penal Federal.

pública y propicia la confrontación, el debate y el libre flujo de ideas e informaciones, pudiendo ser éstas incómodas, severas o perturbadoras¹⁰¹.

Estos argumentos devienen de suma importancia para el tema analizado, puesto que las expresiones vertidas por los militantes de un partido político que involucren el derecho fundamental al honor y la dignidad (inclusive del propio partido), requerirán de un juicio de ponderación en términos similares, a fin de determinar cuál es el derecho que debe prevalecer y por lo tanto, si su emisor debe o no de sujetarse a responsabilidad o sanción.

Lo anterior, partiendo de la premisa de que al tratarse de expresiones emitidas en el ámbito político, gozan primordialmente de una mayor protección conforme lo antes expuesto y por tal motivo, a no ser que se trate de un insulto u ofensa expresas, deberá de otorgarse un mayor “*peso específico*” a este derecho.

7) Necesidad de distinguir entre la afirmación de hechos y la formulación de opiniones para valorar una expresión.

La SCJN se ha referido a la posibilidad de estudiar la veracidad e imparcialidad de la información divulgada, siempre que ésta consista en la afirmación de hechos, y con el fin de verificar que posea el respaldo de un razonable ejercicio de investigación, mediante el cual se determine que lo expresado tenga suficiente asiento en la realidad y no constituya una tergiversación abierta, la difusión intencional de inexactitudes o el tratamiento no profesional de informaciones con impacto en la vida de las personas¹⁰².

Este razonamiento ha sido aplicado también por la CIDH, al sostener que una opinión no puede considerarse verdadera ni falsa y por lo tanto, no puede ser objeto de sanción¹⁰³.

Sobre este tema, el TEPJF ha realizado una clara distinción entre la formulación de opiniones y la afirmación de hechos¹⁰⁴, resolviendo que en la propaganda

¹⁰¹ En la sentencia SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS, el Tribunal estimó lícitos los promocionales televisivos que se difundieron en el Estado de México con las frases: “*Estamos hasta el copete*” y “*El verdadero informe*”, en que se imitaba la propaganda oficial del gobierno de la entidad y se afirmaban estadísticas sobre ella, como ocupar el primer lugar del país en desempleo y el segundo en la comisión de los delitos de secuestro y extorsión.

¹⁰² **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD.** Primera Sala, Novena Época, Registro 165762, Tesis aislada (Constitucional).

¹⁰³ Caso *Kimel vs Argentina*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008. Párrafo 93.

¹⁰⁴ Según el Tribunal en la sentencia SUP-RAP-31/2006, la opinión es un dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable, o la forma o concepto en que se tiene a alguien o algo. Se traduce entonces en una concepción subjetiva de la mente humana sobre aspectos de la realidad, acontecimientos y ficciones. Es producto de un proceso intelectual iniciado con la percepción

electoral se deben privilegiar aquellos mensajes cuyo contenido abarque situaciones de carácter objetivo y en que la verificación empírica sea posible, por encima de la emisión de apreciaciones abstractas o juicios de valor con pretensiones de verosimilitud, en los que no es posible demostración alguna¹⁰⁵.

En este sentido, Carbonell reflexiona que aun cuando uno de los argumentos para defender el derecho a la libertad de expresión radica en la búsqueda de la verdad, éste es insuficiente, toda vez que los participantes de un debate no siempre actúan de buena fe y emplean argumentos honestos, aunado al hecho de que pueden haber ideas que sean verdaderas pero no figuren en el debate público, mientras que ideas falsas sean diseminadas con una gran amplitud¹⁰⁶.

Compartiendo esta lógica, el Tribunal ha explicado que las informaciones que posean una *pretensión de verosimilitud* y que se ubiquen en el campo de las cuestiones político-electorales deben ser veraces, esto es, sustentadas en hechos objetivos y reales y susceptibles de ser comprobados en forma razonable, por lo que no deben apoyarse en rumores o invenciones. Ello, porque los mensajes que se difunden a los electores tienen una indudable trascendencia pública y pretenden la obtención del sufragio, por lo que la deben fomentar el voto con las características de *razonado* y *debidamente informado*, y no lo opuesto¹⁰⁷.

No obstante, el TEPJF no ha sido constante en la aplicación de este criterio y al menos, durante la celebración del último proceso para la elección de Presidente de la República, arribó a sentencias contradictorias en casos dotados de cierta similitud; pues por una parte, estimó ilícitos ciertos promocionales de radio y televisión que se difundieron luego de haberse celebrado la jornada electoral y en los cuales, la Coalición “Movimiento Progresista” acusó al partido ganador y a su entonces candidato a la Presidencia de la República de haber incurrido en la compra de votos y lavado de dinero, alentando al Tribunal a declarar la nulidad de la elección.

Según el órgano jurisdiccional, el hecho de establecer un vínculo entre el partido ganador y su candidato con la conducta “*lavado de dinero*”, implicaba afirmar que éstos habían cometido un delito previsto por el Código Penal Federal, por lo que al no ser posible demostrar este acontecimiento (toda vez que no se había

sensorial o la imaginación, que después es objeto de una deliberación interior y produce una determinada expresión, sea esta racional o no. En cambio, los hechos de la realidad exterior, si bien son consecuencia de una apreciación sensorial de los individuos, ésta origina una descripción como resultado de esa apreciación. Por ello, los hechos son acciones u obras que suceden y por ende, pertenecen a la realidad exterior y son susceptibles de una verificación o contraste empírico.

¹⁰⁵ Así lo resolvió la sentencia SUP-RAP-34/2006 Y SU ACUMULADO, en que el Tribunal calificó a esta evaluación como “canon de veracidad”.

¹⁰⁶ Carbonell, Miguel. *La libertad de expresión en materia electoral*. Op. Cit. Págs. 18 y 19.

¹⁰⁷ *Ibídem*.

desahogado un procedimiento penal que así lo resolviera), se denigraba a la fuerza política y se calumniaba a su candidato¹⁰⁸.

Empero, el TEPJF consideró lícitos los promocionales de radio y televisión en que la candidata a la Presidencia de la República postulada por el PAN afirmaba que durante su gestión en la administración pública colocó tres millones de pisos de cemento en viviendas con pisos de tierra; pese a que se comprobó la imposibilidad de efectuar ese logro mediante datos públicos y el hecho de que en otro promocional que difundió el mismo partido, se afirmaba que ese logro se había conseguido en un mayor lapso de tiempo¹⁰⁹.

En tal caso, el Tribunal resolvió que la expresión: *“Cuando fui Secretaria de Desarrollo Social puse tres millones de pisos firmes”* constituyó una opinión, apreciación o juicio en que la candidata expresó su visión personal y subjetiva respecto a un logro alcanzado durante su gestión. Por tal motivo, no debía estudiarse la veracidad de esa manifestación, a fin de no incurrir en un acto de censura; en adición a la situación de que los ciudadanos, en ejercicio del artículo 6 constitucional tenían la posibilidad de solicitar información a las entidades públicas para verificar lo afirmado en el promocional.

Por lo tanto, pareciera que el criterio jurisprudencial consiste en que las manifestaciones que emite un partido político o candidato respecto de un opositor pueden ser sujetas a un estudio de veracidad y en caso de no satisfacerlo, calificarse como calumniosas. En cambio, las manifestaciones que emite un candidato sobre sí mismo, carecen de esta posibilidad, puesto que constituyen opiniones personales o subjetivas, además que el ciudadano tiene el deber de investigar y concluir su veracidad o falsedad.

En otras palabras, el hecho de que un candidato mienta sobre acciones que supuestamente ha llevado a cabo durante su desempeño en el servicio público no es reprochable ni ilícito; razonamiento evidentemente contrario a los precedentes que había emitido el Tribunal, pues parece evidente que la difusión de datos falsos por un candidato es contraria a la características de *informado* y *debidamente razonado* que debe poseer el voto¹¹⁰.

8) La prohibición absoluta de acciones y normas que impliquen censura previa.

¹⁰⁸ Véase la sentencia SUP-RAP-440/2012 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-442/2012. En ella se invocan, a su vez, las sentencias SUP-RAP-99/2009 Y SUP-RAP-100/2009 ACUMULADOS, SUP-RAP-82/2009 y SUP-RAP-248/2009.

¹⁰⁹ Sentencia SUP-RAP-267/2012.

¹¹⁰ *“El argumento de la verdad es muy relevante en materia electoral, ya que el ciudadano está interesado en conocer a sus candidatos y saber si sus propuestas son o no ciertas (...) También permite a los ciudadanos identificar la honestidad intelectual de los candidatos y de los partidos, de forma que las propuestas que hoy realizan no se opongan a lo que defendían en el pasado o viceversa. La libertad de expresión permite al ciudadano votante acercarse a elementos objetivos para guiar su preferencia electoral”.* Carbonell, Miguel. *La libertad de expresión en materia electoral*, Op. Cit. Pág. 20.

La doctrina califica a la censura como “*toda forma de control o restricción, tanto anterior como posterior a la emisión del pensamiento*”, incluyendo como especies de ésta a la difusión obligatoria de ciertas ideas, conceptos o acontecimientos, la prohibición de difundir ciertas ideas, la intervención preventiva de las autoridades públicas y esencialmente, toda disposición que prohíba una publicación o establezca un contenido obligatorio contra la voluntad del emisor¹¹¹.

La SCJN se ha pronunciado sobre este tema, imitando los criterios emitidos por la CIDH y resolviendo que, toda vez que los artículos 7 de la Constitución Federal y 13 de la CADH contienen una prohibición específica respecto a la censura, se hace innecesario desarrollar una técnica de ponderación para determinar si la norma que la contiene es constitucional o no. Luego entonces, en la medida en que una norma pueda calificarse de censura, será indefectiblemente inconstitucional.¹¹²

Por su parte, el TEPJF ha señalado que los órdenes jurídicos nacional y comunitario coinciden en restringir la facultad de las autoridades para excluir en forma previa las expresiones que se profieran en el marco del debate político; motivo por el cual, tampoco pueden reglamentar limitantes al ejercicio de la libertad de expresión que impliquen un examen en cuanto a la veracidad de lo expresado.¹¹³

Debe entenderse que este criterio no contradice lo sustentado por el Tribunal respecto a la necesidad de que la propaganda que contenga afirmaciones de hechos posea una cierta veracidad, pues esa valoración debe efectuarse sobre la información que ya ha sido divulgada y por lo tanto, se ha hecho del conocimiento de la ciudadanía, siendo este análisis no sólo permitido, sino necesario en ciertos casos, como ya se ha explicado.

La prohibición establecida en este tema, consiste entonces en que las autoridades electorales pretendan reglamentar las características que debe revestir la propaganda *ex ante* a su divulgación e incluyan entre éstas el contar con un sustento que acredite indefectiblemente la veracidad de lo expresado.

Se trata de la llamada *doctrina de las restricciones previas*, atribuida al juez Blackstone y conforme a la cual, se distingue entre “*prior restraints*” y

¹¹¹ Carbonell, Miguel. *Ibidem*. Págs. 60 y 61.

¹¹² **CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.** Primera Sala, Novena Época, Registro 173368, Tesis Aislada (Constitucional).

¹¹³ **CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.** Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis XII/2009.

“*subsequent punishments*”; ubicando en la primera categoría a todas las medidas impuestas de manera oficial a una expresión antes de su emisión, publicación o divulgación; mientras que en el segundo conjunto se ubican las respuestas jurídicas a expresiones que ya han sido realizadas y que no prohíben involucrarse en una actividad expresiva futura ni tampoco la obtención de una aprobación para expresarse¹¹⁴.

De esta manera, el núcleo de la doctrina en palabras del citado juez, consiste en que:

*“Todo hombre libre tiene un derecho indudable a poner delante del público las opiniones que le plazcan: prohibir esto es destruir la libertad de prensa; pero si él publica lo que es impropio, malicioso, o ilegal, debe asumir la consecuencia de su propia temeridad”*¹¹⁵.

Así pues, resulta claro para el TEPJF que son inconstitucionales las disposiciones normativas que sujetan la información que pretendan difundir los partidos a un análisis previo de veracidad objetiva, requiriendo que se demuestre el sustento material de lo que se pretende divulgar, toda vez que ello limita el debate político y la participación en cuestiones de interés público.

El origen de este argumento, se encuentra aparentemente en la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *United Communist Party of Turkey and others vs Turkey*, la cual llegó al sistema interamericano, por vía de la sentencia dictada por la CIDH en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, resolviéndose que la libertad de expresión es particularmente importante para los partidos políticos y sus militantes, pues éstos representan al electorado, llaman la atención sobre sus preocupaciones y defienden sus intereses.

Por tal motivo, en el caso citado, la CIDH estimó que las interferencias en la libertad de expresión de un partido político deben ser cuidadosamente examinadas y particularmente durante el periodo electoral, debido a que: *“Las elecciones libres y la libertad de expresión, particularmente la libertad del debate político, forman juntas el cimiento de cualquier sistema democrático”*¹¹⁶.

En cambio, no constituye censura previa y es constitucional, el hecho de que con posterioridad a la difusión de la propaganda, se someta ésta a un estudio sobre su veracidad y en el supuesto de que no sea satisfactorio y las

¹¹⁴ Toller, Fernando M. *Una distinción honrada por el tiempo: Revisión crítica de la diferenciación entre restricciones previas y responsabilidades ulteriores en el ámbito de la libertad de expresión*, en Tenorio Cueto, Guillermo, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*. Editorial Porrúa y Universidad Panamericana, México, 2007, Págs52 y 53.

¹¹⁵ *Ibidem*. Pág. 54.

¹¹⁶ Azurmendi, Ana. Op. Cit. Págs. 48 y 49.

afirmaciones efectuadas se califiquen como calumniosas, se ordene el cese de su difusión como sanción.

No obstante, debe recordarse que según la CIDH las responsabilidades ulteriores que se impongan por el ejercicio de la libertad de expresión, están también sujetas a una gradación, pues la medida o sanción impuesta debe ser congruente con la expresión realizada y no desproporcionada, ocasionando con ello un efecto disuasivo que acalle cierto tipo de expresiones en el debate público.

Señalados los anteriores temas relevantes, puede concluirse que el marco jurisprudencial elaborado en forma progresiva y congruente por la SCJN, el TEPJF y la CIDH, robustece y aumenta el ejercicio del derecho a la libre expresión por los particulares, y correlativamente, disminuye la facultad de las autoridades para restringir su ejercicio.

Empero, el presente trabajo sostiene que los frutos de esta labor jurisprudencial no arriban a los militantes de los partidos políticos, debido a que los estatutos emitidos por éstos contienen disposiciones que la rechazan frontalmente, ocasionando que sus afiliados por la manifestación de simples disensos u opiniones, y también, que las autoridades partidistas apoyen sus determinaciones y resoluciones en argumentaciones opuestas a estos criterios vinculantes.

Bajo esta lógica, se perfila la ironía de que ciudadanos comunes y con una mayor distancia respecto de la vida política, disfrutan de una mayor protección en el ámbito político-electoral y pueden expresarse con mayor libertad en temas de interés público, que aquellos ciudadanos que se han inscrito en partidos políticos y están sujetos a una normatividad que limita su capacidad de manifestarse¹¹⁷.

Tal situación es contraria a lo postulado por Castillo González, en el sentido de que la intervención de los miembros de un partido político, en cuanto a su formación, organización y funcionamiento, no sólo tiene por objeto la defensa de intereses comunes y la obtención del poder (siendo ello también perseguido por otro tipo de sociedades); sino también, el optimizar y potenciar al máximo el aprovechamiento de sus derechos fundamentales para lograr su participación en los asuntos políticos del país¹¹⁸.

¹¹⁷ Rodríguez Barrera señala que esta contradicción consiste en que el ciudadano que goza de un carácter de plenitud frente al Estado en el ámbito político, al integrarse a una fuerza política y definirse como militante, goce de una ciudadanía restringida en el interior. Rodríguez Barrera, Edmundo. *Democracia interna de los partidos políticos* en *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Tomo III, Secretaría de Gobernación, México, 2012, Pág. 121.

¹¹⁸ González Castillo, Leonel. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico del TEPJF, México, 2005, Págs. 16 y 17.

Dentro del siguiente apartado, se estudiará la naturaleza jurídica de los estatutos emitidos por los partidos políticos y se demostrará que éstos contienen disposiciones antagónicas a los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión, limitando en forma ilícita el ejercicio de este derecho fundamental a los afiliados que participan en su interior.

3. Análisis de los estatutos de los partidos políticos como normas generales y necesidad de éstos de respetar la libertad de expresión.

Puede postularse que la violación a la libertad de expresión al interior de un partido político se produce esencialmente en dos formas: Primera, realizando acciones materiales que impidan que algún militante ejerza su capacidad para manifestar sus ideas, opiniones y críticas en forma libre, como ocurre al retirar físicamente al afiliado de algún evento o asamblea, impedirle el acceso a ella o negarle la posibilidad de hablar. Y segunda, que se limite la libre expresión de un militante, argumentando la aplicación de la normatividad interna y por lo tanto, que se ha obrado conforme a Derecho. Es esta segunda opción es la que se estudiará en el presente documento, comenzando por una reflexión sobre la necesidad de que los partidos cuenten con una normatividad interna.

Al respecto, Castillo González postula que los partidos políticos (como cualquier otra entidad compleja), requieren sujetarse a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, mediante las cuales dividan sus labores, funciones y responsabilidades; y a la vez, distingan entre sus funcionarios con poderes de decisión y ejecución y el resto de sus miembros¹¹⁹.

Los estatutos son parte de la normatividad interna de un partido político; el documento fundante que prevé sus características, rasgos e ideología, así como su estructura orgánica y las reglas básicas de funcionamiento¹²⁰. Son el documento que produce la *democratización interna* de los partidos políticos¹²¹. A su vez, la democracia interna son aquellas actividades jurídico-políticas que se realizan al interior del grupo y están dirigidas a garantizar que las decisiones del partido, la integración de sus órganos y la postulación de sus candidatos, representen la voluntad de la mayoría y no la imposición de personas o grupos dentro del mismo.

¹¹⁹ *Ibídem.* Pág. 19.

¹²⁰ COFIPE "Artículo 22 (...) 5. Los partidos políticos se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos". "Artículo 27. 1. Los estatutos establecerán: a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos (...) c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos (...)"

¹²¹ García Rosado, Francisco Javier, *Justicia electoral y democracia interna de los partidos políticos*, Artículo consultado en la página de internet del Órgano Oficial de Difusión del Tribunal Electoral de Quintana Roo, con dirección electrónica <http://www.teqroo.com.mx>, Pág. 1.

En otras palabras, la toma de decisiones trascendentales al interior de la fuerza política debe realizarse desde abajo hacia arriba y no al revés¹²², de modo que sean los militantes y no una élite del partido la que defina sus actuaciones y trayectoria política.

Esta situación ha producido el reconocimiento del principio de la libertad de autoorganización partidista en la CPEUM¹²³ y generado el concepto de “*vida interna*” o asuntos internos de los partidos, el cual es definido por el COFIPE como: “*el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento con base en la CPEUM, el COFIPE y los estatutos y reglamentos partidistas*”.

A su vez, el COFIPE enumera como asuntos internos partidistas: La elaboración y modificación de sus documentos básicos, la determinación de los requisitos y mecanismos para la afiliación de sus miembros, la elección de los integrantes de sus órganos de dirección, la fijación de los procedimientos y requisitos para elegir a sus precandidatos y candidatos, y los procesos para definir sus estrategias políticas y electorales¹²⁴.

Sin embargo, no puede considerarse que con motivo de sus asuntos internos, los partidos puedan establecer disposiciones estatutarias que resulten violatorias de los derechos fundamentales de sus afiliados; sino que, según el TEPJF debe equilibrarse el derecho de asociación de los ciudadanos con la libertad de autoorganización¹²⁵, de tal manera que las disposiciones estatutarias no hagan nugatorios los derechos de los militantes y sean congruentes con el artículo 1 de la CPEUM.

Una interpretación opuesta, bajo la cual se entendiera que los partidos políticos gozan de inmunidad respecto a sus asuntos internos, sería contraria a la referida disposición constitucional, a la CADH y al derecho al acceso a la justicia, pues como señala el mismo Castillo González, el hecho de que las controversias surjan respecto de actos jurídicos creados por ciertas partes, no implica la imposibilidad para que intervengan las autoridades judiciales en su examen,

¹²² González Castillo, Leonel. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

¹²³ CPEUM “Artículo 41. (...) Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale esta Constitución y la ley”.

¹²⁴ Véase COFIPE Artículo 46, que contiene tanto sentido lato como estricto.

¹²⁵ **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.** Sala Superior, Compilación Oficial del TEPJF, Tesis VIII/2005. A decir de Octavio Ramos, conforme a la doctrina de Francisco Ezquiaga Ganuzas, esta tesis constituye un uso de los criterios sistemático y funcional, puesto que el Tribunal creó una norma no prevista por ningún dispositivo legal pero atendiendo a su eficacia o funcionalidad. Ramos, Octavio. *El control constitucional de los estatutos de los partidos políticos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Revista Justicia Electoral, TEPJF, Tercera Época, Volumen I, número 2, 2008, Pág. 253.

como es el caso de los convenios, los contratos, las relaciones familiares y las sociedades mercantiles¹²⁶.

De esta manera, el citado jurista refiere un *criterio de razonabilidad*, conforme al cual, la autoridad jurisdiccional podrá abstenerse de examinar un conflicto originado al interior de un partido, cuando la interpretación sostenida por éste sea razonable (es decir, no arbitraria, inverosímil o caprichosa); ni resulte violatoria de algún principio o regla constitucional, ni tampoco vulnere algún derecho fundamental, y siempre que emane de un órgano partidista competente, además de estar debidamente fundada y motivada¹²⁷.

Por lo tanto, a *contrario sensu*, cuando la resolución emitida por el partido no cumpla estas características, será susceptible de análisis jurisdiccional, pudiendo entonces estudiarse su normatividad interna, incluyendo sus estatutos.

En este tenor, ha de recordarse que el propósito del sistema de medios de impugnación en la materia electoral según prevé el artículo 41 de la CPEUM, consiste en garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones electorales; incluyendo aquellos emitidos por partidos políticos, pues éstos no son más que un instrumento para que los ciudadanos (titulares primigenios de los derechos fundamentales) accedan al ejercicio del poder político.

Por otro lado, según la legislación y la jurisprudencia, los estatutos partidistas poseen las siguientes características que resultan de interés para el tema que nos ocupa:

a) Poseen la naturaleza jurídica de normas generales y presentan las características de generalidad, abstracción, heteronomía y obligatoriedad¹²⁸, además que se encuentran sujetas a los principios de legalidad, subordinación jerárquica y supremacía constitucional.

El principio de legalidad electoral implica que toda ley, acto y resolución se sujete invariablemente a lo previsto por la CPEUM y al resto del orden jurídico aplicable, a fin de proteger los derechos político electorales de los ciudadanos y garantizar la constitucional y legal actuación de las autoridades¹²⁹. Por lo tanto, los partidos políticos quedan sometidos a seguir sus estatutos y el resto de su

¹²⁶ Castillo González, Leonel. Op.Cit. Págs. 87, 88 y 94. El autor también argumenta que si los partidos políticos tuvieran tal capacidad, serían soberanos. Lo cual evidentemente es falso.

¹²⁷ *Ibidem*. Págs. 88 y 89.

¹²⁸ **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY.** Sala Superior, Revista del TEPJF, Año 2004, páginas 41 y 42, Tesis IX/2003.

¹²⁹ **PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.** Sala Superior, Revista del TEPJF, Año 2002, páginas 24 y 25. Jurisprudencia 21/2001.

normatividad electoral y a fundar en ellos todas sus determinaciones y resoluciones.

Por otro lado, el mismo principio conlleva a que la violación de alguna norma estatutaria genere a su vez, la transgresión del COFIPE, debido a que éste prevé como obligación de los partidos el “*conducir sus actividades dentro de los cauces legales (...)*”¹³⁰, siendo uno de estos cauces el de las normas estatutarias y reglamentarias que han sido emitidas por el propio partido.

Empero, no toda omisión o indebida aplicación de los estatutos produce la imposición de una sanción por las autoridades electorales, pues es posible que esa irregularidad sea controlada por las instancias del mismo partido; siendo sólo sancionables las faltas que no sean reparadas y posean cierta gravedad y lesionen un bien jurídico de manera relevante, respetándose de esta manera los principios de intervención mínima y de subsidiariedad, por parte de las autoridades¹³¹.

En cuanto al principio de subordinación jerárquica, éste significa que las normas estatutarias son infralegislativas e infraconstitucionales, por lo que no pueden contravenir lo dispuesto por el COFIPE o la CPEUM, al ser éstas la *normatividad rectora* de las actuaciones y obligaciones de los partidos políticos nacionales¹³². Consecuentemente, los estatutos y las normas reglamentarias que deriven de éstos, al tener una jerarquía inferior a las normas que integran el marco normativo de la libertad de expresión, deben ser congruentes con éste, pues de lo contrario presentarán vicios de inconstitucionalidad, inconventionalidad o ilegalidad¹³³.

Por último, el principio de supremacía constitucional, significa que la validez de los estatutos depende en última instancia de lo dispuesto por la Ley Fundamental¹³⁴, debido a que la Constitución no puede estar sometida a otro cuerpo normativo, sino que requiere que todo le sea inferior.

Empero, Herrerías Cuevas aclara que la supremacía constitucional opera de forma distinta al tratarse del ámbito de los derechos humanos, toda vez que éstos, sin importar su forma de positivización, forman parte del contenido directo de la Constitución y merecen su fuerza normativa y protección, siendo en palabras de Quiroga León, “*normas vigentes, que independientemente de su*

¹³⁰ Véase COFIPE. Artículo 38, inciso a).

¹³¹ Esparza Martínez, Bernardino. *Derecho de Partidos Políticos*, Editorial Porrúa, México, 2006, Págs. 86 y 87.

¹³² *Ibidem*. Págs. 77 y 78.

¹³³ ***NORMAS REGLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PUEDEN CONTENER VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD, NO OBSTANTE LA VALIDEZ DEL ESTATUTO DEL QUE DERIVEN.*** Sala Superior, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tesis XXXIV/2008.

¹³⁴ Esparza Martínez, Bernardino. Op. Cit. Pág. 99.

*jerarquía, deben ser integradas y dotadas de contenido en el propio contexto social*¹³⁵. Consecuentemente, toda disposición estatutaria que contravenga los derechos humanos es inaceptable y debe inexorablemente de ser inaplicada por el TEPJF en términos del artículo 99 constitucional.

Por ese mismo motivo, cuando el uso de la técnica de *interpretación conforme*, sea la única forma para que una norma estatutaria subsista¹³⁶, la Sala Superior del TEPJF se encuentra facultada para decretar la inclusión del texto interpretativo en las publicaciones de los estatutos, siendo éste el medio idóneo para reponer los derechos de los militantes, susceptibles de ser violados por la aplicación de otra interpretación¹³⁷.

b) Constituyen un requisito para el registro del partido político y deben ser congruentes con la declaración de principios del mismo, la cual contiene la obligación del partido de observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen¹³⁸.

Lo anterior significa que el partido adquiere el compromiso de respetar el marco normativo de la libertad de expresión, en los términos que prevén la Constitución Federal, los tratados internacionales y las declaraciones, adquiriendo con ello dos obligaciones: Primera, la de emitir sus estatutos en congruencia con la extensiva protección que han otorgado la CPEUM y la CADH a la libre expresión, y segunda, la de no realizar actos que coarten este derecho de sus afiliados.

En esta tesitura y si como se ha señalado, la violación a los estatutos puede producir la transgresión del COFIPE, se razona que al violar la libertad de expresión y no reparar esa falta internamente, el partido falta a lo dispuesto por el referido Código, debido a que deja de conducir sus actividades dentro de sus cauces legales y vulnera un bien jurídico relevante.

¹³⁵ Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco. Op. Cit, Págs. 58 y 59.

¹³⁶ Al resolver la sentencia SUP-JDC-803/2002, la Sala Superior resolvió que la técnica de *"interpretación conforme con la Constitución"* para evitar antinomias es aplicable a las normas estatutarias, precisamente por tener el carácter de normas generales, abstractas e impersonales, cuya validez está supeditada a la Constitución. Véase Ramos, Octavio. Op. Cit. Pág. 254.

¹³⁷ Con base en el criterio ***INTERPRETACIÓN DE ESTATUTOS PARTIDISTAS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN. FACULTAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ORDENAR LA INSERCIÓN EN LAS PUBLICACIONES ESTATUTARIAS DEL ALCANCE O SENTIDO DE LA NORMA***. Sala Superior, Compilación Oficial, Tesis Relevante XXX/2005. Véase Esparza Martínez, Bernardino. Op. Cit. Pág. 100.

¹³⁸ COFIPE *"Artículo 24 1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades"*. Para la declaración de principios, véase COFIPE Artículo 25.

Por ende, al resolver un caso que verse sobre la violación al derecho a la libertad de expresión por algún partido político, las autoridades electorales no sólo deben buscar la restitución del derecho violado, sino también, reprimir la conducta ilícita del partido, intentando que éste se abstenga de repetirla en el futuro y respete el derecho fundamental.

c) Deben contener ciertos elementos mínimos para ser considerados democráticos¹³⁹.

Al ser componentes de un Estado democrático, los partidos políticos deben ser democráticos también, pues de lo contrario existiría una incompatibilidad entre ambas instituciones¹⁴⁰. Por otro lado, según Bayón, el valor de la democracia justifica su *constitucionalización*, entendida como la protección de aquellos derechos que cabe considerar como presupuestos de una auténtica decisión democrática¹⁴¹.

En este tenor, si bien son diversos los elementos que configuran la democracia interna, entre los que resultan de mayor interés para el presente trabajo, se encuentran la protección de los derechos fundamentales de los afiliados y el establecimiento de procedimientos disciplinarios con garantías procesales mínimas¹⁴².

Por ende, se debe razonar que un partido político sólo puede ser calificado como *democrático* en la medida que proteja los derechos de sus miembros¹⁴³, debiendo recordar que esta tutela no se limita al ejercicio de los derechos políticos al interior del partido, sino que la obligación de protección se amplía a los derechos indispensables para la vida democrática, entre los cuales se incluyen, según Castillo González, la garantía de facilidad de construcciones de grupos dentro del partido, el fomento del pluralismo interno; la libertad de expresión, crítica y opinión, en relación con las manifestaciones realizadas al interior y al exterior del partido; la libertad de creación y organización de

¹³⁹ **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.** Sala Superior, Tercera Época, Compilación Oficial del TEPJF, Jurisprudencia 3/2005.

¹⁴⁰ Castillo González Leonel, Op.Cit. Pág. 67.

¹⁴¹ Bayón, Juan Carlos. *Derechos, democracia y Constitución*, en Carbonell, Miguel (Compilador). *Neoconstitucionalismo(s)*, Editorial Trotta, España, 2009, Págs. 225 y 226.

¹⁴² COFIPE "Artículo 27. 1. Los estatutos establecerán: g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias". Las garantías procesales mínimas consisten en el derecho de audiencia, la existencia de un procedimiento previamente establecido, la tipificación de las irregularidades, la proporcionalidad de las sanciones, la motivación de la resolución emitida y la independencia e imparcialidad del órgano resolutor.

¹⁴³ Castillo González Leonel. Op. Cit. Pág. 38.

corrientes, el acceso a la información de la fuerza política y la libre salida de la misma¹⁴⁴.

Bajo esta lógica, la existencia de diversos grupos y corrientes dentro del partido, así como la multiplicidad de opiniones y el disenso respecto a las decisiones tomadas por sus órganos, demuestran la existencia de una efectiva democracia interna y por lo tanto, permiten que el partido adquiera el calificativo de *democrático*¹⁴⁵; por el contrario, su ausencia exhibe un ejercicio hegemónico del poder y conlleva a describir al partido como una oligarquía¹⁴⁶.

Por otro lado, el deber de existencia de un régimen sancionador en conjunto con el principio de legalidad, ocasiona que los estatutos deban prever en forma taxativa las causas de sanción de sus afiliados (no hay infracción sin ley), así como las sanciones a imponer a éstos (no hay pena sin ley); utilizando términos estrictos y unívocos al establecer sus elementos y absteniéndose de redacciones ambiguas y vagas que favorezcan las interpretaciones contra de los militantes, o bien, que puedan ser aplicadas con un margen de discrecionalidad absoluta¹⁴⁷.

Por esta razón, deviene necesario explicar los distintos tipos de *ambigüedad* en que puede incurrir una disposición estatutaria y las soluciones que se postulan para ellas según la doctrina:

La *ambigüedad semántica* consiste en el problema lingüístico de interpretación que surge al no saber en qué sentido se ha utilizado un término. Esto es, se utiliza una palabra que puede entenderse de varios modos o admite distintas interpretaciones y por tal motivo, genera incertidumbre y confusión al intérprete. Su remedio, consiste en precisar el sentido en que se ha utilizado una palabra determinada en los casos de duda¹⁴⁸.

En cambio, la *ambigüedad sintáctica* es el problema de interpretación que se origina por un uso erróneo de la sintaxis, como ocurre al ordenar las palabras en

¹⁴⁴ Ibídem. Págs. 39 a 42.

¹⁴⁵ Miralles señala que una acepción de “*disenso*” consiste en que los integrantes de un grupo no solamente estén involucrados en el proceso de toma de decisión, sino que ésta se produzca gracias al acuerdo, aunque sin tener la rigurosidad de la unanimidad. Véase Miralles, Ana María. *El miedo al disenso*, Editorial Gedisa y Universidad Pontificia Bolivariana, España, 2001, Pág. 21.

¹⁴⁶ Un partido oligárquico es aquel en que se adoptan las decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta la opinión de los militantes y donde éstos solo son consultados para legitimar políticas y resoluciones ya tomadas en círculos más pequeños. Las élites controlan de manera férrea el poder y no facilitan la participación de todos los grupos del partido en las decisiones programáticas o la elección de candidatos. Rodríguez Barrera, Edmundo. *Democracia interna de los partidos políticos*, en *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Tomo III, Op. Cit, Pág. 121.

¹⁴⁷ Ibídem. Pág. 54. Recuérdese el criterio sentado por la CIDH en el caso *Kimel vs Argentina*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008.

¹⁴⁸ Hallivis Pelayo, Op. Cit. Págs. 452 a 454.

forma inadecuada, errar el uso de los signos de puntuación o emplear en forma incorrecta pronombres, adjetivos y conectores. Por último, el problema de *ambigüedad pragmática* se presenta debido a las diferentes connotaciones que puede adquirir una expresión en función de su contexto o fin, pues según las circunstancias una misma frase puede implicar advertencia, promesa, declaración u orden¹⁴⁹.

La *vaguedad* en cambio es un problema lingüístico que implica una imprecisión o indeterminación, ocasionando que se tenga duda sobre el sentido completo de una oración. Se debe al uso de palabras que contienen un amplio significado en cuanto a calidad, cantidad y propiedades, por lo que en la mayoría de los casos es descriptiva¹⁵⁰.

A manera de ejemplo, se deben considerar contrarias a los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión por estar viciadas de ambigüedad y vaguedad, aquellas disposiciones estatutarias que sancionan a los militantes por “*la comisión de ataques de hecho o de palabra*”¹⁵¹, pues no se define con precisión en qué consiste la palabra “*ataque*” y en consecuencia, no se tiene un conocimiento claro respecto a la gravedad que debe revestir un acto para ubicarse en ese supuesto, pudiendo comprender las críticas o disensos que se formulen a la jerarquía de la fuerza política o también, los escritos en que algún afiliado se refiera públicamente al partido en tono pesimista.

También deben considerarse incorrectas las disposiciones que limitan de manera genérica la posibilidad para los militantes de manifestarse públicamente sobre asuntos internos del partido, sin referirse de manera específica a la información o datos que se considera confidencial, pues al no hacerse esta precisión se pudiera interpretar que la difusión de cualquier acontecimiento interno sería sancionable¹⁵².

¹⁴⁹ Ibídem. Pág. 456.

¹⁵⁰ Ibídem. Págs. 456 y 457.

¹⁵¹ Véanse los Estatutos del Partido Acción Nacional (EPAN) aprobados por la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria “*Artículo 13 (...) VI. La expulsión podrá solicitarse cuando las causas señaladas en las dos fracciones anteriores sean graves o reiteradas, así como por ataques de hecho o de palabra a los principios y programas del Partido, fuera de sus reuniones oficiales (...)*” los cuales estuvieron vigentes hasta el 23 de octubre de 2013, cuando se dictó la *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del Partido Acción Nacional*, referentes a los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional aprobados por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria (EPANV), que rigen actualmente y mandatan: “*Artículo 121 (...) f) La expulsión podrá solicitarse cuando las causas señaladas en los dos incisos anteriores sean graves o reiteradas, así como por ataques de hecho o de palabra a los Principios de Doctrina y programas del Partido fuera de sus reuniones oficiales, por la comisión de actos delictuosos o por colaborar con otro partido político*”.

¹⁵² Como ejemplo, el Reglamento de Sanciones del Partido Acción Nacional (RSPAN) emitido con fundamento en los EPAN prevé como supuesto de infracción “*tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del partido*” sin precisar los asuntos que tenían esa calidad y por lo tanto, respecto a los que se debía guardar secrecía.

Del mismo modo, son incorrectas las disposiciones que permiten al partido anular las elecciones internas que celebre por el hecho de que los participantes emitan críticas duras o juicios negativos respecto a la fuerza política y sus actuaciones, integrantes o jerarquía, pues si bien es cierto que los órganos del partido deben velar porque sus elecciones respeten ciertos principios y los precandidatos participen dentro de un marco de legalidad y respeto, debe recordarse que el debate es intrínseco a las contiendas electorales y que los participantes de éste pueden disentir respecto a las opiniones de sus contrincantes o inclusive, la sostenida por la mayoría de los miembros del partido y declarar públicamente su postura¹⁵³.

Se concluye entonces que en el contexto de la libertad de expresión, se deben señalar con toda claridad los supuestos en que se estima que la manifestación de algún afiliado es contraria al marco normativo (como lo sería una expresión de odio o discriminación) o lesiva de los derechos de los otros militantes (como una transgresión al honor o la intimidad)¹⁵⁴, debiendo recordar que todo partido (en tanto persona de derecho público y sujeto del ámbito político), está obligada a practicar un mayor margen de tolerancia que otras sociedades respecto a comentarios que puedan afectar su imagen.

d) Contienen el catálogo de derechos que son reconocidos a los militantes y que emanan de su derecho de afiliación, entendiéndose que éste no sólo otorga la prerrogativa de pertenecer al partido, sino también las de ejercer los derechos inherentes a esa situación, conservar o ratificar la pertenencia e incluso, desafiliarse del partido¹⁵⁵.

Si bien es cierto que la omisión del catálogo de derechos en los estatutos no implica la inexistencia de éstos, al estimar que los militantes de un partido son ciudadanos y por ende, se encuentran amparados por la CPEUM y los tratados internacionales, se estima que el partido debe aspirar a una redacción de

¹⁵³ A manera de ejemplo, el Reglamento de selección de candidatos a cargos de elección popular del Partido Acción Nacional, emitido con fundamento en los EPAN señalaba en su artículo 30, párrafo 1, fracción III como supuesto para anular una elección interna las: “*declaraciones u actos de la mayoría de los precandidatos que sean contrarios a los principios de doctrinas o programas de acción*”, y en su artículo 38, fracción III ordenaba a los precandidatos “*abstenerse de hacer declaraciones públicas de descalificación hacia otros precandidatos, militantes, dirigentes y funcionarios públicos emanados del partido*”.

¹⁵⁴ A manera de ejemplo los EPANV mandatan: “*Artículo 121. (...) d) La suspensión de derechos será acordada (...) así como en el caso de que incurran en difamación o calumnias en contra de militantes o candidatos del partido*”.

¹⁵⁵ COFIPE. “*Artículo 27 1. Los estatutos establecerán: b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones (...)*”. Véase Esparza Martínez, Bernardino. Op. Cit. Págs. 91 y 92.

derechos fundamentales que resulte clara y garantista, pudiendo superar incluso la contenida por estos instrumentos normativos¹⁵⁶.

En el contexto de este trabajo, ello significa que tanto el texto de los estatutos, como la aplicación de éstos por los órganos del partido, deben atender al marco jurisprudencial de la libertad de expresión.

Luego entonces, los órganos partidistas han de reconocer la doble dimensión de la libertad de expresión y a ésta como un elemento indispensable del régimen democrático, así como su especial protección al ejercerse en el ámbito político. Igualmente, deben abstenerse de utilizar el concepto de *bien común* para suprimirlo, de proteger manifestaciones intrínsecamente ofensivas y de ejercer la censura previa. Y por último, deben efectuar una ponderación cuando su ejercicio se involucre con otros derechos fundamentales.

Adicionalmente, cabe destacar que el partido sólo está facultado para examinar aquellas expresiones que emitan sus militantes con tal carácter y no las que realicen en su dimensión de ciudadanos comunes, funcionarios públicos o miembros de otras organizaciones¹⁵⁷, por lo que la fuerza política tendrá que efectuar un cuidadoso análisis para determinar si se actualiza su competencia para estudiar alguna expresión en particular.

Por otro lado, al quedar sometidos los partidos políticos a los artículos 1 constitucional y 29 de la CADH, puede razonarse que al ejercer un carácter de autoridad frente a sus afiliados y estudiar las expresiones emitidas por éstos, será necesario que apliquen también los principios de interpretación *pro homine*¹⁵⁸ y de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, procurando entonces una interpretación extensiva cuando se trate de la protección de la libertad de expresión y en cambio, una interpretación restrictiva, cuando se trate de su limitación¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Castillo González, Leonel. Op. Cit. Págs. 47 y 48. Por ejemplo, se pudiese reconocer expresamente la doble dimensión de la libertad de expresión o señalar las diferentes especies de la censura previa.

¹⁵⁷ **MILITANTES DE PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS O PIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON QUE SE HAYAN OSTENTADO.** Sala Superior, Revista del TEPJF, Tesis 103/2002.

¹⁵⁸ Véase Caballero Ochoa, José Luis. *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona*, en Carbonell, Miguel y otro. *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2011, Pág. 105. El citado autor, define a los derechos humanos como: “*principios mínimos susceptibles de ampliación mediante un sistema de reenvíos (...)*”, siendo dicho sistema el método de interpretación *pro homine*.

¹⁵⁹ La tesis **PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.** Novena Época, T.C.C, Registro 179233, Tesis Aislada (Administrativa), explica que éste consiste en que: “*la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio*” y debido a que es reconocida en tratados internacionales que forman parte de la Ley Suprema, en términos del artículo 133 CPEUM, su aplicación es inexorable, incluso para los partidos políticos.

Respecto al método de interpretación *pro homine*, según la doctrina, éste posee las variables de *preferencia interpretativa*; bajo la cual se debe preferir la interpretación que optimice el derecho fundamental, y de *preferencia de normas*, mediante la cual en el supuesto de contar con más de una norma aplicable al caso concreto, se debe preferir aquella que sea más favorable a la persona y con independencia del lugar que ocupe en la jerarquía normativa¹⁶⁰.

Por consiguiente, si el partido omitiera seguir estas pautas interpretativas en la emisión de una resolución y con ello vulnerase el derecho fundamental de sus afiliados, su resolución (más no necesariamente los estatutos *per se*) será violatoria de la CPEUM y de la CADH y será susceptible de ser impugnada ante el TEPJF.

e) Facultan a los militantes para impugnar los actos que emanen del partido y lesionen sus derechos político-electorales o que afecten otros derechos fundamentales vinculados éstos¹⁶¹.

Como se indicó con antelación, en satisfacción del carácter democrático de los partidos, sus estatutos deben prever un mecanismo para la defensa de los derechos de sus afiliados, cuyo ámbito protector no se reducirá únicamente a los de tipo político; sino que también tutelaré otros derechos vinculados con éstos, tales como los de petición, de información y de libertad de expresión¹⁶².

Sobre este tema, la SCJN ha sostenido que los derechos “*de participación política*” son fundamentales por el hecho de estar previstos en la Ley Suprema, pero también porque suponen una relación de interdependencia con los demás derechos que están contenidos en ésta. Por ejemplo, sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio de voto y sin éste, sería difícil de garantizar el ejercicio de los demás derechos políticos¹⁶³.

Adicionalmente, ha de atenderse a los criterios emitidos por la CIDH en el sentido de que el deber de los Estados que han adoptado la CADH y por lo tanto, de las autoridades comprendidas en ellos (como es el caso de los partidos políticos), respecto a la garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos:

¹⁶⁰ Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco. Op. Cit. Pág. 62, citando a Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, México, 2009, Págs. 130 y 131.

¹⁶¹ *Ibídem.* Pág. 93. Véase **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.** Sala Superior, Tercera Época, Revista del TEPJF. Jurisprudencia 36/2002.

¹⁶² González Castillo, Leonel. Op. Cit. Pág. 18.

¹⁶³ **DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.** Novena Época, Pleno, Registro 170783, Jurisprudencia (Constitucional).

“no se agota en la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comprende la necesidad de una conducta (...) que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (casos Velázquez Rodríguez y Godínez Cruz vs Honduras).

Y también que:

“la tolerancia (...) a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación al artículo 1.1 de la Convención” (casos Bámaca Velázquez vs Guatemala e Hilarie, Constantine, Benjamin y Otros vs Trinidad y Tobago)¹⁶⁴.

Es decir, las instancias internas de solución de conflictos de los partidos políticos deben contribuir a la máxima tutela de los derechos humanos, de los cuales, son corresponsables¹⁶⁵. Por lo tanto, no basta con que los estatutos partidistas prevean puntualmente los derechos de los afiliados, sino que es necesaria la existencia de garantías o recursos a los que puedan acudir los afiliados para protegerse de las violaciones que se hayan cometido, permitiendo que la falta sea reparada al interior del propio partido¹⁶⁶.

Siguiendo con esta lógica, es que el agotamiento de los recursos internos constituye un requisito para la procedencia del Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano (JDC) ante el TEPJF, bajo el denominado *principio de definitividad*¹⁶⁷, pues existe una cadena impugnativa por la que el militante afectado en sus derechos debe solicitar primero la intervención de los órganos del partido al que pertenece y posteriormente, si su derecho no ha sido reparado, la del órgano jurisdiccional electoral¹⁶⁸.

Sobre este tema, el TEPJF sostuvo en su jurisprudencia que:

¹⁶⁴ Los casos de la CIDH fueron citados por la Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-11/2007. Pág. 96.

¹⁶⁵ Figueroa Ávila, Enrique. *La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral*, Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen 1, número 10, Cuarta Época, México, 2012.

¹⁶⁶ Como ejemplo, los EPANV indican en su artículo 11 como un derecho de los militantes el acceder a mecanismos internos de solución de controversia, cuando sean privados de sus derechos al interior del partido, mientras que el RSPAN prevé en sus artículos 50 a 59 los recursos de revocación y reclamación para impugnar las sanciones que se apliquen a los militantes.

¹⁶⁷ **PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA.** Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia 9/2008.

¹⁶⁸ COFIPE “Artículo 46. (...) 4. (...) Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir al Tribunal Electoral”.

“(...) la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encaminadas a la resolución, prima facie, de sus conflictos internos, sin constituir el aspecto de la jurisdicción exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de alcanzar la calidad de organizaciones democráticas (...) con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia”¹⁶⁹.

Por tal motivo, el único remedio para que los partidos políticos eviten la intervención del TEPJF en sus asuntos internos consiste en el respeto a los derechos fundamentales de sus afiliados y la solución de sus conflictos mediante la debida aplicación de sus estatutos.

f) La constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los estatutos debe ser analizada por el IFE, al ser presentados por primera vez y en cada ocasión que sean modificados¹⁷⁰.

Resulta notorio que una autoridad no jurisdiccional efectúe un control abstracto y previo (en tanto no se analiza un caso concreto precede al registro del partido)¹⁷¹ de constitucionalidad y de convencionalidad, debiendo comparar el texto de los estatutos con el de la CPEUM y la CADH, además de la jurisprudencia emitida por la SCJN y la CIDH, en torno a los derechos humanos.

Si bien es cierto que el COFIPE sólo indica que el Instituto realice un estudio de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos, se estima que al tener la naturaleza de autoridad del Estado mexicano se encuentra obligado a realizar el control de convencionalidad *ex officio*, con base en la jurisprudencia posterior a la solución del Asunto Varios 912/2010 por la SCJN, y en términos del criterio fijado por la CIDH en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*¹⁷².

¹⁶⁹ **MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.** Sala Superior, Jurisprudencia histórica de rubro S3ELJ/004/2003.

¹⁷⁰ Según se interpreta de los Artículos 29 y 30 del COFIPE, pues el partido debe presentar sus estatutos al IFE, durante su proceso de constitución, para que éste los revise y otorgue su registro. El Artículo 38 del mismo Código señala como obligación de los partidos: *“Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas”*. Ello se demuestra también con la entrada en vigor de los EPANV, la cual inició a partir del día 23 de octubre de 2013, cuando el IFE emitió la resolución correspondiente.

¹⁷¹ Véase Figueroa Ávila, Enrique. *La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral*. Op. Cit. Pág. 157.

¹⁷² La tesis **CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD. ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLOS TODOS LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA NACIONAL PARA GARANTIZAR EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS.** Décima Época, T.C.C., Registro 159971, Tesis Aislada (Común), funda los controles no sólo en el artículo 1 de la CPEUM sino también en el artículo 41 que constituye el fundamento de la materia electoral. Si bien el IFE no es un órgano administrador de justicia,

Bajo esta lógica, si existiera alguna disposición estatutaria que resultara contraria a los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión, el Instituto debería de alertar al partido sobre esa situación, a fin de que éste la modifique y evite su aplicación.

Por lo tanto, puede afirmarse la existencia de un control previo y no jurisdiccional del derecho fundamental a la libertad de expresión, a través del cual, el IFE debe asegurarse de que los partidos políticos lo respeten en su interior y por lo tanto, sus afiliados cuenten con la capacidad efectiva para difundir ampliamente sus ideas, opiniones, juicios y críticas.

Empero, este control constitucional presenta algunas deficiencias considerables: Primera, sólo opera cuando los estatutos son presentados al Instituto por el partido, careciendo entonces los militantes de la facultad expresa para solicitar su revisión en cualquier momento. Es decir, en términos procesales, no opera continuamente por vía de acción, sino únicamente cuando el partido los ha sometido a la revisión del Instituto.

Segundo, en el supuesto de que el IFE estime que algún estatuto es acorde a Derecho, a pesar que resulte violatorio de la CPEUM, tratados internacionales o del COFIPE, los militantes quedan sometidos a él y deberán acatarlo¹⁷³, procediendo entonces su impugnación ante el TEPJF mediante el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (JDC).

Inclusive, la Sala Superior ha sostenido que la impugnación de los estatutos ante el IFE no produce la suspensión del término con que éste cuenta para pronunciarse respecto a éstos¹⁷⁴, lo que puede ocasionar que la autoridad cuente con poco tiempo para emitir una resolución de difícil solución; escenario que se complica al considerar la posibilidad de que varios militantes impugnen bajo argumentos diferentes y el deber del Instituto de resolver todas las impugnaciones simultáneamente¹⁷⁵.

encuentra su base constitucional en el artículo 41 y por lo tanto, el criterio puede aplicársele, máxime que está obligado a vigilar y respetar la vigencia de los derechos humanos en el ámbito de su competencia. Adicionalmente, en la sentencia del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, la CIDH resolvió literalmente: “225. (...) cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin”. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas del 26 de noviembre de 2010.

¹⁷³ **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SURTEN SUS EFECTOS MIENTRAS NO SEA DECLARADA SU NULIDAD.** Sala Superior, Revista del TEPJF, Jurisprudencia 11/2001, según la cual: “(...) mientras los estatutos de un partido político no sean declarados inconstitucionales por una autoridad competente, estos continúan surtiendo sus efectos”.

¹⁷⁴ Ramos, Octavio. Op. Cit. Págs. 248 y 249.

¹⁷⁵ COFIPE “Artículo 47 2. Los Estatutos de un partido político podrán ser impugnados exclusivamente por sus afiliados, dentro de los catorce días siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo

Tercero, el efecto de la declaración de inconstitucionalidad, inconventionalidad o ilegalidad de algún estatuto, emitida por el IFE, sólo consiste en ordenar al partido político la modificación de éste, más no puede extenderse a la reparación de los derechos político electorales o fundamentales de los afiliados que hayan sido afectados, toda vez que ello corresponde exclusivamente al TEPJF a través del JDC.

Cuarto, el IFE carece de la facultad para ordenar que se inserte en las publicaciones estatutarias el alcance o sentido que haya dado a las normas, mediante el ejercicio de una interpretación conforme, puesto que la jurisprudencia reserva esta posibilidad al TEPJF, en función de su carácter de máximo Tribunal en la materia.

De esta manera, puede concluirse que el control constitucional que ejerce el IFE, resulta insuficiente para asegurar que los estatutos partidistas sean indefectiblemente respetuosos del derecho fundamental a la libertad de expresión, lo que se prueba con el hecho de que la Sala Superior del TEPJF ha dictado sentencias en las que ha estimado inconstitucionales los estatutos de partidos políticos que pese a haber sido sometidos a la revisión del IFE, contienen disposiciones violatorias de este derecho¹⁷⁶.

Consecuentemente, es necesario que el TEPJF someta los estatutos a un segundo control de constitucionalidad y convencionalidad, pudiendo éste ser tanto abstracto como concreto; lo primero, en caso de que se impugne la resolución del IFE que declare la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los estatutos y lo segundo, en el supuesto de que se combatan los estatutos por algún afiliado con motivo de algún acto de aplicación¹⁷⁷.

En el siguiente apartado, se estudiarán casos en que el TEPJF ha resuelto que ciertos estatutos partidistas son contrarios al derecho fundamental a la libre expresión, o bien que su aplicación por los órganos partidistas ha sido incorrecta y lesiva del referido derecho. Con ello, se demostrará que las normas partidistas tienden a infringir el ejercicio de este derecho fundamental y ante ello, no existe

general para la declaratoria respectiva. Dicho órgano, al emitir la resolución que corresponda, resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido."

¹⁷⁶ Señala Díaz Revorio en su obra sobre el control constitucional en la materia electoral: *"La existencia de los procedimientos administrativos en materia electoral, debe hacerse compatible con la satisfacción de los derechos fundamentales en materia procesal y en particular, con el derecho al debido proceso, por lo que se exige la revisión judicial de las decisiones administrativas en esta materia. Por lo tanto los procedimientos y recursos administrativos son mecanismos de control previo, sometidos a la revisión jurisdiccional posterior"*. Díaz Revorio, Francisco Javier. *El control constitucional en materia electoral*. Coordinación de Comunicación Social del TEPJF, México, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, México, 2010.

¹⁷⁷ COFIPE *"Artículo 47. 3. En su caso, una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones que se interpongan en contra de la declaratoria del Consejo General, los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación"*.

otro remedio más que la intervención del órgano jurisdiccional para revocar sus determinaciones y proteger a los militantes¹⁷⁸.

4. Sentencias restitutorias del derecho a la libertad de expresión de afiliados de partidos políticos.

En este apartado, se analizarán tres sentencias dictadas por la Sala Superior del TEPJF, en las cuales se resolvió que la aplicación de alguna norma estatutaria resultó violatoria de los derechos a la libre expresión y afiliación de un militante y en consecuencia, se revocó la determinación por la que el partido expulsó a algún militante o lo suspendió en el ejercicio de sus derechos partidistas.

Es necesario precisar que la exposición de los siguientes casos será cronológica, obedeciendo al hecho de que paulatinamente se ha incrementado la facultad de control constitucional del TEPJF y por lo tanto, su capacidad para emitir sentencias protectoras de derechos fundamentales. Asimismo, debe indicarse que en todos estos casos se aplicaron los mismos estatutos partidistas (ahora abrogados por los EPANV), por lo que existe uniformidad en los fundamentos legales que fueron analizados por el Tribunal, aunque se insiste, éste adquirió mayor facultades para estudiarlos con el transcurso del tiempo.

En efecto, antes de la reforma al artículo 99 de la CPEUM ocurrida en el año 2007, la Sala Superior sostuvo su facultad para inaplicar leyes secundarias que resultaran violatorias de la CPEUM¹⁷⁹. Sin embargo, la SCJN resolvió que el TEPJF carecía de toda facultad de control constitucional, debido a que éste, en su modalidad de abstracto, era reservado exclusivamente a la Corte a través de la acción de inconstitucionalidad que prevé el artículo 105 de la Constitución Federal¹⁸⁰. Por ello, el Tribunal carecía de la posibilidad para inaplicar normas y se encontraba obligado a resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción sin poder efectuar un análisis de constitucionalidad.

¹⁷⁸ Como lo demuestra el hecho de que el artículo 121 de los EPANV repita diversas hipótesis de infracción de los militantes que eran previstas por el artículo 13 de los EPAN y cuya inconstitucionalidad e inconveniencia se demostrará en apartados anteriores, sin que el IFE haya advertido esta situación, posibilitando entonces su impugnación jurisdiccional.

¹⁷⁹ Generando el criterio **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES**. Sala Superior, Jurisprudencia 05/1999.

¹⁸⁰ Criterio sostenido en la Contradicción de Tesis 2/2000 PL y que originó la jurisprudencia **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE ALGÚN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Novena Época, Pleno, Registro 165366, Jurisprudencia (Constitucional).

Empero, este criterio no evitó que al percatarse de la existencia de una disposición normativa contraria a la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la Sala Superior del Tribunal declarase implícitamente su inconstitucionalidad, valiéndose de la CADH y argumentando que efectuaba un simple control de legalidad o una interpretación sistemática, aunque ello fuera evidentemente falso¹⁸¹.

Un ejemplo de esta situación es la sentencia SUP-JDC-696/2007, en la cual, la Sala reconoció expresamente su incapacidad para efectuar un control de constitucionalidad, pero estudió el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Baja California a la luz de la CADH y del artículo 133 de la CPEUM, concluyendo que la prohibición para que los presidentes municipales de la entidad se postulasen al cargo de Gobernador, pese a haberse separado del cargo ocupado con antelación, era violatoria del derecho fundamental a ser votado.

Al razonar lo perjudicial e ilógico de negar al TEPJF la posibilidad de efectuar un control de la constitucionalidad de las leyes, el Poder Constituyente reformó el artículo 99 constitucional¹⁸², fijando expresamente que:

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Después de contar con esta facultad, el Tribunal ha emitido sentencias en las que ha analizado puntualmente la contradicción entre alguna disposición estatutaria aplicada en el caso y el texto constitucional, arribando a la conclusión de que éste último ha sido violado y por lo tanto, debe inaplicarse la disposición.

Adicionalmente, esta nueva capacidad, en conjunto con la última reforma a la Constitución Federal en materia de derechos humanos y el criterio fijado por la CIDH en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, han aumentado el estándar de protección al que debe atender el TEPJF, por lo que es necesario que ahora éste acuda a los instrumentos de control de convencionalidad, interpretación *pro homine* e interpretación conforme, y en consecuencia, parece

¹⁸¹ Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco. Op. Cit. Págs. 30 y 31. Para el citado autor, constituye un control de convencionalidad en sede interna efectuado con antelación a la discusión del Asunto Varios 912/2010 por la SCJN.

¹⁸² Mediante el *Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007.

lógico esperar una creciente tendencia en sus fallos a otorgar la mayor protección posible al derecho fundamental a la libertad de expresión¹⁸³.

Caso Armando Ovando Gallegos (SUP-JDC-393/2005).

La Comisión de Orden del Consejo Nacional del PAN suspendió al militante durante tres años en el ejercicio de sus derechos como miembro activo del partido, con motivo de las declaraciones que éste efectuó en un programa radiofónico. Según la fuerza política, el afiliado “*ventiló*” su destitución como presidente del Comité Directivo Municipal en San Cristóbal de las Casas, Estado de Chiapas y se refirió a la creación de un grupo intermedio al partido, denominado “Carlos Castillo Peraza”, lo cual generó confusión en la ciudadanía, violando por lo tanto los artículos 13 de los estatutos y 9 del Reglamento sobre aplicación de sanciones del partido¹⁸⁴.

A juicio del partido, las declaraciones efectuadas por el militante dañaron su imagen: “(...) *pues hizo ver a la dirigencia estatal (...) como un instrumento para la venta de candidaturas, amén de tacharlo de intolerante*”, mientras que su pertenencia a un grupo intrapartidista dedicado a estudiar los estatutos y reglamentos del partido fue incorrecta, puesto que esa labor corresponde a otros órganos del partido.

Además, la fuerza política argumentó que la “*añeja*” militancia del afiliado era una agravante de sus infracciones, pues implicó un mayor conocimiento de los principios y normatividad interna de la entidad y se tradujo en “*un desafío*” a su dirigencia, al presentar a la fuerza política como beligerante, antidemocrática y dividida.

¹⁸³ Por tal motivo, se considera insostenible la vigencia del criterio de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD**. Sala Superior, versión electrónica, Tesis XXIII/2012, el cual explica que la restricción del derecho a la libre expresión prevista por el artículo 41 de la CPEUM no puede sujetarse al control de convencionalidad, por el sólo hecho de estar en la Constitución; contraviniendo el texto del artículo 1 de la propia CPEUM, el artículo 29 de la CADH y el criterio fijado por la CIDH en el caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas del 23 de noviembre de 2009.

¹⁸⁴ Los artículos 10 y 13 de los EPAN indicaban las sanciones aplicables a los miembros del partido por la comisión de conductas infractoras, incluyendo la expulsión y la suspensión en el ejercicio de sus derechos, mientras que el artículo 9 del RSPAN, califica las siguientes conductas como “*actos de indisciplina*”: 1.- Desacatar o desobedecer los estatutos, reglamentos y acuerdos de los órganos directivos del partido, 2.- Tratar de manera pública actos confidenciales y conflictos internos del partido, de manera que dañe la imagen de la institución, 3.- Atacar de hecho o de palabra, las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del partido, y 4.- Acudir a instancias públicas o privadas ajenas al partido para tratar asuntos internos del mismo o para intentar su intromisión en actos propios del partido. Actualmente, los EPANV señalan las sanciones aplicables en su artículo 121 y éstas son desarrolladas en sus artículos 122 a 128,

En contra de esta sanción, el militante promovió JDC ante la Sala Superior del TEPJF, la cual resolvió que había operado la caducidad de la facultad sancionatoria del partido, debido a que la solicitud de sanción se presentó luego de haber transcurrido un año de la participación del militante en el programa radiofónico.

Sin embargo, dentro del fallo, la Sala también efectuó un profundo análisis sobre la libertad de expresión a la que calificó de: “*fundamento del orden político*”; citó fallos dictados por otros Tribunales constitucionales que le han atribuido ese mismo carácter¹⁸⁵ y recordó su doble dimensión (individual y social), así como la especial protección que reviste en el ámbito político y la necesidad de efectuar una ponderación cuando su ejercicio involucra otros derechos fundamentales, destacando que la interpretación de su ejercicio debe ser amplia, mientras que la de sus restricciones ha de ser estricta.

Con base en esas premisas, resolvió textualmente:

“(...) el derecho a la libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público (...) que dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante status constitucional (...) han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. (...) Bajo la premisa de que los derechos fundamentales irradian a todos los sectores del ordenamiento jurídico y no nada más a las relaciones del individuo frente a los órganos del poder público (SUP-JDC-805/2002 y SUP-JDC-807/2002), el derecho fundamental a la libertad de expresión es exigible también frente a los partidos políticos (...)”¹⁸⁶.

Para el órgano jurisdiccional, la libertad de expresión logra el debate abierto de ideas al interior del partido y por ello, genera iniciativas, propuestas y alternativas (incluso poco ortodoxas u “*oficiales*”) que reflejan la participación de los militantes; mientras que la creación de corrientes y grupos al interior es una manifestación del derecho de asociación intrapartidario y por lo tanto, ha de garantizarse.

¹⁸⁵ Los casos invocados son: *Murdock vs. Pennsylvania*, (1943) y *New York Times Co. vs. Sullivan* (1964) resueltos por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América; *Handyside v. United Kingdom* (1976) resuelto por la Corte Europea de Derechos Humanos y la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Español con el número 12/1982.

¹⁸⁶ Extraído de Carbonell, Miguel y Luis Octavio Vado Grajales. *Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentarios a la sentencia SUP-JDC-393/2005 del TEPJF*, Coordinación de Información, Documentación y Transparencia del TEPJF, serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, Págs. 50, 51 y 52.

Empero, la Sala Superior también sostuvo que los partidos pueden rechazar manifestaciones interiores o exteriores que los desestabilicen y pongan en riesgo su identidad y además, pueden decidir el aceptar o expulsar a un miembro, siempre que se respeten las garantías procesales del afiliado, por lo que en la especie, era indispensable el uso de la técnica ponderación para analizar la suspensión del militante y determinar si ésta fue correcta.¹⁸⁷

Al analizar las acciones efectuadas por el militante suspendido, el Tribunal resolvió que la formación de un grupo al interior del partido, dedicado al estudio de sus documentos básicos partidistas, no actualizaba las hipótesis de sanción estatutarias, sino que constituía un ejercicio del derecho de afiliación previsto expresamente por esa normatividad¹⁸⁸. Igualmente, la Sala señaló que las declaraciones del afiliado consistieron en hacer pública la existencia del grupo de militantes y que éste no era antagónico al partido.

Opuestamente, la Sala hizo hincapié en que el órgano partidista no señaló con exactitud cuál fue el acto de indisciplina previsto por los estatutos que se atribuía al afiliado, sino que únicamente citó las disposiciones estatutarias en forma genérica, las cuales no prohíben la creación de grupos intrapartidistas ni tampoco difundir la existencia de éstos al público.

Aunado a ello, aunque los estatutos condicionan la libertad de expresión de los militantes a que no se dañe la imagen del partido y ello es coincidente con los límites del artículo 6 de la CPEUM, sería necesario que se explicaran los motivos por los que se produjo esa lesión, lo que no aconteció en el caso¹⁸⁹.

Al confrontar el régimen disciplinario del partido frente al ejercicio de un derecho fundamental, dotado del principio de jerarquía normativa, el TEPJF determinó la prevalencia del derecho a la libertad de expresión del afiliado sobre la imagen

¹⁸⁷ La técnica de ponderación efectuada por el Tribunal consistió en los siguientes pasos: 1) Delimitar el universo del discurso, compuesto por las acciones y omisiones de los afiliados previstos en las normas estatutarias y reglamentarias y que son sancionadas. 2) Identificar las normas *prima facie* aplicables al ámbito de acciones y las causas de justificación, incluyendo el derecho a la libre expresión, 3) Considerar casos paradigmáticos, 4) Establecer las propiedades relevantes del universo del discurso, como la calidad de militante, el status del partido como entidad de derecho público, el contenido de las expresiones, el tipo de conflicto tratado y la instancia a la que acudió y 5) Formular las reglas que resuelvan unívocamente el universo del discurso, consiguiendo que la decisión no sea arbitraria sino apegada a derecho. *Ibidem*. Págs. 60, 61 y 62.

¹⁸⁸ Inclusive, los EPAN permitían expresamente la creación de grupos al interior del partido, al disponer: “Artículo 11. (...) Los miembros integrados en la organización básica también podrán organizarse en grupos homogéneos por razón de oficio, profesión, actividad, edad u otra similar, de acuerdo con los reglamentos correspondientes”.

¹⁸⁹ Carbonell explica que al razonar de este modo, la Sala reconoce “el *perímetro de la libertad de expresión*”. Esto es, que si bien en materia política goza de una gran amplitud, no son objeto de protección los insultos; siendo éstos definidos como: “*juicios de valor formalmente injuriosos e innecesarios para expresar una idea u opinión*”. Carbonell, Miguel y Luis Octavio Vado Grajales. Op. Cit. Págs. 65 a 70 y 91.

del partido, considerando que éste no debe ser inmune a la crítica y que el objetivo de la libre expresión consiste en resguardar al ciudadano que discrepa del punto de vista de la mayoría o del poder. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional revocó la resolución impugnada y se restituyó al afiliado en el pleno goce de sus derechos como militante.

Se aprecia entonces que, pese a carecer de la facultad para inaplicar las normas estatutarias aplicadas en el caso, el TEPJF reconoció claramente los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión y con base en éstos, protegió al militante partidista, empleando las técnicas de ponderación e interpretación conforme, y razonando que las disposiciones estatutarias no pueden hacer nugatorio este derecho fundamental ni prever mayores restricciones para éste, que aquellas previstas por el propio marco normativo que lo regula.

Caso Luis Armando Reynoso Femat (SUP-JDC-14208/2011).

Resuelto con posterioridad a la publicación de la reforma constitucional en el ámbito de los derechos humanos, el caso versó sobre la expulsión del militante que solicitó el Comité Directivo Estatal del PAN en Aguascalientes y que se debió a la realización de declaraciones y acciones que según ese órgano partidista: *“beneficiaron a un partido político diverso”* e implicaron deslealtad a la fuerza política, actualizándose los artículos 13 y 14 de los estatutos entonces vigentes y el artículo 33, fracción I, inciso a) del Reglamento de sanciones¹⁹⁰.

Debe señalarse que el militante expulsado ocupó el cargo de Gobernador de Aguascalientes durante los años 2004 a 2010 y que al celebrarse el proceso electoral, durante ese último año, manifestó públicamente su inconformidad por el candidato que postuló el partido para la gobernatura.

Según la Comisión de Orden del PAN (órgano que resolvió el recurso intrapartidario interpuesto, en el sentido de confirmar la expulsión) el militante declaró literalmente: *“los delincuentes andan muy activos, hay que cuidarnos de los delincuentes”*, refiriéndose al hecho de que el candidato postulado se encontraba sujeto a un procedimiento penal; además que públicamente negó tener amistad con él y manifestó que si el partido se equivocaba, apoyaría a otro candidato.

¹⁹⁰ Los EPAN preceptuaban: *“Artículo 14. (...) El Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Directivos Estatales podrán declarar la expulsión de un miembro activo de su jurisdicción cuando se compruebe que participa, ingresa o acepta ser candidato de otro partido político”*. A su vez, el RSPAN explica: *“Artículo 33. Se considera expulsado del Partido aquel que siendo miembro activo: I. Participe con otro partido político. Se considera participación cuando el miembro activo: a. Realice acciones encaminadas al beneficio de otro partido (...)”*.

La referida Comisión sostuvo que cualquier expresión realizada por un militante del partido debe “*respetar el derecho ajeno*” y especialmente, aquellas manifestaciones que trascienden al ámbito de funciones de sus afiliados. Asimismo, argumentó aunque está permitido el disenso y la diferencia de opiniones, éstas deben: “*expresarse dentro de los espacios de debate existentes al interior de Acción Nacional y no de manera pública*”, siendo también válido tener antipatía por el candidato nombrado, más no exponerla ante los medios de comunicación “*y mucho menos durante el proceso electoral*”¹⁹¹.

En la sentencia recaída al JDC que promovió el militante, la Sala Superior atendió al principio de tipicidad, invocó jurisprudencia emitida por la SCJN respecto a la aplicación de éste en el ámbito administrativo¹⁹² y explicó que ésta exigencia constitucional no sólo significa la existencia de una norma que describa los elementos esenciales de un hecho, sino que para imponer una sanción en el ámbito electoral, resulta necesario que el hecho imputado se corresponda exactamente con el descrito previamente por la norma. A falta de tal correspondencia, se produce la atipicidad de los hechos y, en consecuencia, se debe eximir de sanción al sujeto imputado.

En esta tesitura, la normatividad partidaria debe interpretarse en forma sistemática para producir el tipo sancionador relativo a que un militante puede ser expulsado cuando su participación beneficie a otro partido, aunque debe acreditarse materialmente la producción y obtención de ese beneficio. En otras palabras, el hecho de afectar al partido mediante una crítica o falta de apoyo, no se traduce *per se* en beneficiar a otro partido opositor.

La Sala Superior resolvió que, en este caso no se acreditó ese tipo sancionador, toda vez que las declaraciones del militante sólo reflejaron su desavenencia con el partido y a pesar de que se refirió a éste como: “*en crisis, dividido y fragmentado*”; y criticó a sus dirigentes al manifestar que eran: “*poco claros en las cuentas que llevaban del instituto político*” e “*incongruentes con sus principios*”, además que mostró su descontento por el candidato elegido, ello no es expresamente sancionado por los estatutos partidistas.

Literalmente, el Tribunal sostuvo que:

“A pesar de la dureza, claridad y contundencia que pudieran contener los juicios vertidos por el ahora actor, lo cierto es que con ellos sólo se logra demostrar la confrontación constante que mantuvo con el Partido Acción Nacional y su candidato durante gran parte del proceso electoral (...) sin embargo, esas menciones resultan insuficientes para deducir como

¹⁹¹ Véase la sentencia en su CONSIDERANDO TERCERO.

¹⁹² **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** Novena Época, Pleno, Registro 174326, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

erróneamente se estimó, que ese actuar se tradujo en ‘una participación en beneficio con otro partido político’, puesto que no permiten apreciar en qué se hizo consistir ese apoyo, como se materializó, ni mucho menos a qué fuerza política se dirigió”¹⁹³.

La Sala Superior concluyó que al resolver la Comisión de Orden que se actualizó la hipótesis de sanción y expulsar al militante, ésta violó la garantía de exacta aplicación de la ley que prevén los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que se debía revocar su determinación para el efecto de incluir de nuevo al afiliado en el padrón de miembros y restituirlo en el goce y ejercicio de sus derechos partidarios que hubieran sido limitados.

Caso Héctor Álvarez Contreras (SUP-JDC-14852/2011).

La particularidad del caso radica en que el militante solicitó su registro como precandidato al cargo de diputado federal por el principio de mayoría relativa ante la Comisión Estatal Electoral del PAN en Jalisco, siendo éste negado bajo el argumento de que había sido expulsado del partido y por ende, no podía ser postulado.

Debe señalarse que el afiliado desconocía esa situación y que la resolución de expulsión se dictó sólo con 5 días de anticipación a que solicitara su registro como precandidato, y sólo 6 días de comenzar el periodo de precampaña del proceso interno de selección para el cargo antes señalado¹⁹⁴.

Considerando estas situaciones y que la pretensión del afiliado consistía no sólo en que se revocara su expulsión, sino además, en participar dentro del proceso interno, la Sala Superior admitió *per saltum* el JDC promovido, razonando que el agotamiento de todas las instancias exigiría un periodo considerable de tiempo y para entonces, sería probable que el afiliado hubiera perdido la oportunidad de participar en la contienda interna¹⁹⁵.

¹⁹³ Véase la sentencia en su RESOLUTIVO QUINTO.

¹⁹⁴ La Comisión de Orden del Consejo Estatal de Jalisco dictó la expulsión el 12 de diciembre de 2011, mientras que el afiliado solicitó su registro el día 17 de diciembre del mismo año y la precampaña iniciaría el día siguiente.

¹⁹⁵ El *per saltum* consiste en la procedencia de algunos de los medios de impugnación que prevé la LGSMIME, sin satisfacer el requisito de agotar los recursos contenidos en la normatividad interna del partido y se permite cuando el cumplimiento de esa formalidad le produzca un daño irreparable al actor, agote la pretensión de éste o lesione algún principio fundamental del derecho electoral. Así lo explica la jurisprudencia **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO**. Sala Superior, Revista del TEPJF, Año 2002, páginas 13 y 14, Jurisprudencia 9/2001. Empero, no se exime completamente al promovente de satisfacer formalmente la cadena impugnativa, pues debe presentar el recurso intrapartidario con antelación al medio de impugnación y posteriormente, desistirse del primero. Véase **PER SALTUM. EJ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE**

Asimismo, debe destacarse que con antelación al litigio, el afiliado ocupó el cargo de diputado local en el Congreso del Estado de Jalisco y que fue bajo ese carácter que el partido valoró su conducta, pues determinó que su expulsión se fundó en la actualización de los artículos 13, fracciones IV y V del EPAN y 16, apartado B, fracción II del RSPAN¹⁹⁶.

Según la fuerza política, el militante efectuó una acción de deslealtad e indisciplina al haberse desvinculado del partido durante la celebración de una sesión del órgano legislativo; en adición a que realizó declaraciones públicas en las cuales calificó al coordinador del grupo parlamentario como mentiroso y expresó que no confiaba en sus compañeros, con lo cual dañó la imagen partidista, toda vez que: *“se califica negativamente a otro miembro”* y *“expone un mensaje de división de la bancada y una imagen completamente negativa de los funcionarios emanados del partido”*.

Igualmente, el partido calificó como manifestaciones agresivas y un *“ataque directo a la persona del dirigente estatal”*, las expresiones que efectuó el militante respecto a que apoyaría la propuesta de un compañero diputado, pese a que ello le ocasionara consecuencias al interior del partido, y que no seguiría instrucciones del Presidente estatal del mismo.

Finalmente, la fuerza política consideró que el hecho de que el afiliado emitiera su voto en contra de una propuesta presentada ante el Congreso local, no obstante que el resto de los diputados del grupo parlamentario votara a favor de la misma, significó también un acto de indisciplina y la contravención a las normas reglamentarias que imponen la obligación a los miembros de los grupos parlamentarios de respetar los procedimientos para la toma de decisiones¹⁹⁷.

Antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, la Sala Superior reflexionó sobre la facultad disciplinaria de los partidos en relación con el artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el cual prevé que los diputados son

DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL. Sala Superior, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 1, 2008, páginas 27 a 29, Jurisprudencia 9/2007.

¹⁹⁶ El EPAN preceptuaba: *“Artículo 13. (...) IV. La suspensión de derechos será acordada por indisciplina, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas, o las de miembro activo del Partido. (...) V. La inhabilitación para ser dirigente o candidato será declarada en los casos de deslealtad al Partido o incumplimiento de las funciones como dirigente o funcionario público.”* A su vez, el RSPAN mandata: *“Artículo 16. (...) B. Se consideran, entre otros, como actos de indisciplina, los siguientes: (...) II. Tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del Partido.”*

¹⁹⁷ Específicamente, consideró violados los artículos 2, 19 y 28, inciso c) del Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de elección postulados por el PAN (RRFP), derivado de los EPAN.

inviolables por la manifestación de sus ideas en el ejercicio de sus funciones y nunca podrán ser reconvenidos por ellas¹⁹⁸.

Según el TEPJF, es necesario el establecimiento de condiciones que armonicen las normas internas de los partidos con los principios y valores constitucionales que garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales, pero también, con los deberes y obligaciones a los que están sujetos los militantes que desempeñan cargos públicos.

Lo anterior, según el órgano jurisdiccional, produce una “*congruencia sistémica*” entre el orden constitucional y la normatividad interna de los partidos políticos, de tal manera que no se restrinjan los derechos fundamentales en mayor medida que la prevista por la CPEUM y tampoco se interfiera en los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Con base en los anteriores razonamientos, concluyó que:

“(…) las normas internas de los partidos políticos no deben traducirse en instrumentos coercitivos que, por cuestiones de hecho, se traduzcan en lineamientos incondicionales para los ciudadanos en el desempeño de cargos públicos y, con mayoría de razón, aquellos de elección popular, toda vez que, estos últimos ejercen el cargo como resultado de la voluntad del electorado expresado en las urnas.

Así, los ciudadanos que ejercen cargos públicos de representación popular, se encuentran obligados, primordialmente a desempeñar el cargo respectivo, atendiendo a las disposiciones constitucionales y legales en que se establezcan sus deberes, derechos, facultades y obligaciones del servicio público que ejercen y, de manera secundaria, atender a la normativa interna del partido político al que pertenecen”.

Por esta razón, los militantes que ejercen algún cargo público deben anteponer su carácter de funcionarios al de miembros del partido, puesto que la función que desempeñan en beneficio de los ciudadanos antecede a las obligaciones que surgen con motivo de su afiliación. Consecuentemente, el partido debe abstenerse de pretender controlar las expresiones que emitan estos afiliados, debido a que eso implicaría anteponer su beneficio particular sobre el colectivo¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Esta disposición equivale al artículo 61 de la CPEUM, el cual otorga la misma protección a los diputados federales y senadores.

¹⁹⁹ Desde una perspectiva constitucionalista, sólo puede admitirse el consenso cuando es fruto del debate entre los partidos, quienes son los portadores del pluralismo en el sistema político, Por lo tanto en el auténtico consenso político son indispensables la discrepancia, el disenso y la oposición. Miralles, Ana María. Op. Cit. Págs. 25, 27 y 31.

Por ende, cuando se pretende sancionar a un militante que posee un cargo público, el partido se encuentra obligado a analizar la existencia de la conducta y verificar si ésta fue realizada en ejercicio de las facultades derivadas del cargo y se limitó al cumplimiento de las obligaciones del funcionario o, si por el contrario, constituyó un ejercicio excesivo o abusivo del mismo, realizado con la única finalidad de perjudicar al partido²⁰⁰. De no efectuarse esta valoración o estudio, la imposición de una sanción deviene desproporcionada, injustificada, irracional y desmedida.

Aplicando este razonamiento al caso concreto, el TEPJF resolvió que la expulsión del militante fue ilícita porque se fundó en las expresiones realizadas por éste en su calidad de diputado del Congreso del Estado de Jalisco; siendo que esos funcionarios gozan de una protección especial, otorgada por la Constitución local, con la finalidad de proteger la libre discusión y la libertad de las decisiones parlamentarias.

Adicionalmente, las voluntades individuales de los diputados conforman la voluntad del Poder Legislativo, y mediante ésta se emiten acuerdos y se toman decisiones que no requieren del consenso de los afectados, ni tampoco la aprobación o consenso de ningún otro poder público. Bajo esta lógica, no es posible imputar responsabilidad a un solo diputado por las decisiones que emanan del órgano colegiado, entendiendo que si los diputados no pueden ser reconvenidos por las manifestaciones que realicen en el ejercicio de su cargo, por mayoría de razón, tampoco pueden ser sancionados por la emisión de su voto.

Asimismo, la Sala Superior consideró que dentro de los elementos inherentes a la función parlamentaria se encuentra el de comunicar e informar a los ciudadanos sobre las actividades y resultados que se realizan al interior del órgano legislativo, y que esa comunicación puede efectuarse de diversas maneras, tales como la realización de ruedas de prensa, la participación en entrevistas o la comunicación directa con la ciudadanía.

Finalmente, el órgano jurisdiccional señaló que los legisladores son también titulares del derecho a la libertad de expresión en su carácter de ciudadanos y por ese motivo, pueden externar su punto de vista sobre la actuación de otros servidores públicos, aún y cuando éstos sean miembros del partido político al que pertenecen. Máxime, porque esas manifestaciones versan sobre un tema de interés público y no sobre simples cuestiones privadas.

Bajo estos argumentos, consideró que las declaraciones del militante expulsado se encontraban protegidas por la Constitución y la legislación local, debido a que

²⁰⁰ En congruencia con en el criterio **MILITANTES DE PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS U OPINIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON QUE SE HAYAN OSTENTADO**. Sala Superior, Revista del TEPJF, Tesis 103/2002.

se emitieron con el objeto de fijar su postura sobre conductas que realizaron él mismo y otros legisladores. En consecuencia, revocó la resolución de expulsión y ordenó al PAN que restituyera al militante en sus derechos.

Como efecto de esta determinación y puesto que el partido negó el registro del actor como precandidato al cargo de diputado federal, apoyándose en su expulsión, el Tribunal ordenó a éste que emitiera una nueva resolución sobre su procedencia y se realizaran las actuaciones necesarias para restituir al militante en el derecho a participar de manera equitativa en el procedimiento interno.

Si bien es indudable que esta sentencia es protectora de los derechos a la libertad de expresión y de afiliación, se estima que la Sala Superior incurrió en una deficiencia al omitir pronunciarse expresamente respecto a la constitucionalidad y convencionalidad de la normatividad empleada por el PAN para sancionar al militante.

En efecto, aun cuando la facultad de control constitucional del TEPJF se constriñe a la posibilidad de inaplicar las normas empleadas en el caso concreto²⁰¹, no debe olvidarse que la Sala Superior posee la capacidad de efectuar una interpretación conforme de las disposiciones estatutarias y reglamentarias de los partidos políticos y también, cuenta con la atribución de ordenar la inserción del sentido que se debe dar a la norma estudiada, lo cual permite que beneficie no sólo al promovente del JDC sino a todos los militantes, quienes continúan sujetos a la normatividad y pueden ser afectados en sus derechos de la misma forma que el originalmente perjudicado.

Por ello, hubiese sido deseable que la Sala Superior resolviera si los artículos 13 y 14 de los EPAN, podían interpretarse en el sentido de que el hecho de que algún militante que ejerza un cargo público, vote en contra de alguna propuesta o iniciativa del partido, puede efectivamente considerarse un acto de indisciplina, sujeto a sanción.

En otras palabras, el órgano jurisdiccional debió resolver el cuestionamiento o problema de calificación²⁰², referente a si es acorde al orden constitucional que la normatividad interna de un partido político permita sancionar a un militante adscrito a un congreso o ayuntamiento, por el sentido en que éste emita su voto.

²⁰¹ Si bien el Tribunal se ha arrogado en la sentencia SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 Y SUP-JDC-43/2013 ACUMULADOS la facultad de expulsar normas de instrumentos jurídicos o sistemas (produciendo un efecto general como si se tratase de una acción de inconstitucionalidad), no se comparte tal interpretación por estimarse que ésta es contraria a la redacción expresa del artículo 99 de la CPEUM y excede su control jurisdiccional.

²⁰² Bajo la teoría de Neil Mc Cormick un problema de calificación se presenta cuando no existe duda sobre los hechos, pero no es claro si éstos pueden subsumirse en el supuesto normativo. En este caso, existe el cuestionamiento sobre si la hipótesis de deslealtad prevista por los EPAN puede aplicarse a un militante con motivo del voto que éste emite al interior de un órgano legislativo o administrativo del gobierno. Véase Nieto, Santiago. Op. Cit. Pág. 94.

Como se explicó, el TEPJF únicamente resolvió que el partido carece de la facultad de sancionar a los diputados que integran el Congreso del Estado de Jalisco (pues la disposición constitucional que interpretó se refiere exclusivamente a ese cargo) por el sentido en que emitan su voto al interior de ese órgano colegiado. Por ende, emitió una solución insuficiente para resolver el cuestionamiento antes planteado.

Como alternativa, pudo evaluar las disposiciones estatutarias y reglamentarias del PAN, a la luz de los artículos 41, 61 y 70 de la CPEUM, los cuales prevén que la soberanía popular es ejercida por los poderes de la Unión y los poderes de los Estados, que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que la ley debe garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Con base en lo anterior, el órgano jurisdiccional pudo deducir que la Constitución Federal identifica como representantes de la soberanía popular a los legisladores federales y locales, y también, que concede inmunidad a los diputados federales y senadores por sus manifestaciones y votaciones (toda vez que éstas constituyen su expresión individual por antonomasia). Finalmente, la Constitución mandata que la ley respete la libre expresión de los órganos legislativos.

Asimismo, mediante una *interpretación teleológica*²⁰³, la Sala Superior pudo valorar que el bien jurídico protegido por esta norma constitucional consiste en la auténtica representatividad de los ciudadanos y también, en evitar que los legisladores se encuentren sujetos a coacciones o presiones por el sentido en que emitan su voto respecto a los asuntos que son sometidos a su conocimiento. Por ello, resulta lógico que los legisladores locales gocen también de este beneficio, el cual es reiterado por la Constitución de Jalisco.

Luego entonces, puede abstraerse como norma que los integrantes del poder legislativo, tanto federal como local gozan del derecho a votar libremente, sin que la legislación federal o estatal pueda constreñir esta facultad y tampoco los estatutos de los partidos políticos puedan limitarla, en respeto a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa.

Bajo esta lógica, se concluye que las disposiciones estatutarias que prevén como causal de infracción la indisciplina en que incurran los miembros del partido, no pueden interpretarse de tal modo que permitan sancionar a un afiliado por el sentido en que haya emitido su voto, tratándose de asuntos

²⁰³ Es definida como el argumento lógico que apela a la voluntad, intención, objetivos o razones del legislador para emitir un texto normativo. Sin embargo, se distingue de la "*interpretación psicológica*" porque no atiende a la voluntad del legislador histórico sino a la del supuesto legislador racional. Hallivis Pelayo, Manuel. Op. Cit. Págs. 390 y 391.

sometidos a su conocimiento como miembro de un órgano legislativo; debiendo insertarse esta interpretación en los textos partidistas.

Fortalece esta conclusión, el argumento relativo a que uno de los requisitos democráticos que deben satisfacer los estatutos partidistas consiste en el respeto al pluralismo; y debiendo entenderse que la “*aproximación pluralista*” consiste precisamente en reconocer la inevitabilidad del disenso y en tolerar las expresiones de desacuerdo²⁰⁴, entre las que se encuentra el votar contra la postura mayoritaria o sostenida por la jerarquía del partido.

A partir del estudio de las anteriores sentencias, se infiere que el TEPJF ha protegido el derecho a la libre expresión de los militantes, acudiendo al uso de la técnica de ponderación, que ha tolerado las manifestaciones de confrontación y garantizado la creación de grupos y corrientes al interior de partidos e inclusive, ha permitido las críticas dirigidas a las autoridades y órganos del partido.

Empero, ello no siempre ocurre, pues se insiste en que el mismo órgano jurisdiccional ha dictado sentencias con un criterio opuesto, en las cuales ha limitado la libertad de expresión de los militantes partidistas y preferido el derecho a la imagen del partido o la facultad sancionadora de éste para sancionar a sus militantes cuando estimen que sus manifestaciones han lesionado los intereses o finalidades de la fuerza política.

Lo anterior, no implica sostener que la libertad de expresión sea un derecho inderrotable, sino que se trata de afirmar que éste opera en ciertas ocasiones con la naturaleza jurídica de principio y de ser así, su contradicción con otros principios solo puede resolverse en el establecimiento caso por caso de una relación de preferencia condicionada²⁰⁵. Esto es, debe determinarse cuál es el principio que impera en atención a las circunstancias para el caso concreto.

Por lo tanto, si bien no es posible afirmar que la libre expresión será siempre el derecho triunfante cuando entre en conflicto con otro, sí es posible sostener que tratándose de casos similares en los que existan sujetos y eventos parecidos, y en los cuales se involucre el ejercicio de este derecho, el Tribunal constitucional debería emitir sentencias congruentes y no apartarse de su línea jurisprudencial, como ocurrió en el ejemplo que se expondrá a continuación.

²⁰⁴ Miralles, Ana María. Op. Cit. Pág. 30.

²⁰⁵ Prieto Sanchís, Luis. Op. Cit. Págs. 187 y 188. Según su teoría, un derecho fundamental adquiere la naturaleza de principio cuando su aplicación entra en conflicto con otros bienes o derechos constitucionales, o cuando son objeto de limitación por el legislador.

5. El Caso *Manuel Espino*, como ejemplo de una sentencia denegatoria del derecho a la libre expresión.

Este apartado se destinará a exhibir las contradicciones que presenta la sentencia SUP-JDC-641/2011 dictada por la Sala Superior del TEPJF, respecto de aquellos casos en que el mismo órgano jurisdiccional protegió el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión de los militantes del PAN con particular atención y diligencia.

Primero se relatarán los hechos que originaron el caso, pretendiendo demostrar su similitud con los antecedentes de los antes estudiados, aunque cabe precisar que el fallo del caso *Armando Ovando Gallegos* se dictó con anterioridad a éste fallo, mientras que los juicios promovidos por *Luis Armando Reynoso Femat* y *Héctor Álvarez Contreras* se solucionaron con posterioridad al mismo.

Por este motivo, se considera que lo resuelto en el caso *Manuel Espino* no es producto de una evolución del criterio jurisprudencial del Tribunal Electoral acerca del derecho fundamental a la libre expresión, sino una interrupción del mismo. Es una anomalía dentro de su línea argumentativa y garantista que había desarrollado el órgano jurisdiccional desde el año 2005.

Después de analizar los hechos, se estudiarán los razonamientos que contiene el fallo acerca de la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias y reglamentarias que fueron impugnadas por el actor, bajo el razonamiento de ser violatorias de su derecho a la libertad de expresión, intentando demostrar las incongruencias en que se incurrió el órgano jurisdiccional en este aspecto y demostrar que su argumentación se apartó de los marcos normativo y jurisprudencial que se han explicado con antelación.

Finalmente, se hará un comentario sobre la importancia que reviste el caso *Manuel Espino* para el futuro ejercicio de la libre expresión al interior de los partidos políticos y la dificultad para sostener este criterio dentro de los actuales sistemas nacional e interamericano de protección de los derechos humanos, los cuales se caracterizan por procurar la efectiva vigencia de éstos.

5.1 Narración de los hechos que suscitaron el caso.

El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PAN aprobó revisar ciertas declaraciones efectuadas por Manuel de Jesús Espino Barrientos con relación a las elecciones que se celebraron en diversos Estados de la república, los candidatos que postuló el partido político para esas contiendas electorales y las actuaciones que este militante tuvo durante los mismos.

A partir de este análisis, el referido Comité integró un expediente y aprobó un dictamen en el cual solicitó a la Comisión de Orden del Consejo Estatal de

Sonora, que iniciara el procedimiento de declaratoria de expulsión previsto por los EPAN²⁰⁶.

La citada Comisión determinó expulsar al militante, siendo esa resolución combatida mediante la interposición de un recurso de reclamación ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional del partido²⁰⁷. Sin embargo, éste órgano superior confirmó su expulsión, por lo que fue en contra de esa determinación que se promovió JDC ante la Sala Superior del TEPJF²⁰⁸.

Debe indicarse que, con anterioridad a su expulsión, Manuel Espino fue miembro del CEN del PAN e incluso, llegó a ser Presidente del mismo durante los años 2005 a 2007, siendo considerado por lo tanto un militante “*distinguido*” del partido y también, un miembro de su máximo órgano de dirección y discusión.

Ahora bien, las manifestaciones atribuidas al militante fueron las siguientes:

Durante la celebración del proceso electoral en el Estado de Veracruz en el año 2010 y con motivo de la presentación de un libro de su autoría, el militante exigió al Presidente de la República que respetara la vida interna del partido y atribuyó al mandatario el ejercer autoritarismo sobre la fuerza partidista y ocasionar que sus decisiones se tomaran “*desde la residencia oficial de Los Pinos*”.

Adicionalmente, se le atribuyó realizar una campaña contra el candidato postulado, al manifestar que si éste llegara a ser Gobernador sería catastrófico para la entidad y también, que el partido pudo y debió postular a un mejor candidato²⁰⁹. Mediante estas expresiones, según el partido, el militante “*ventiló públicamente que la candidatura fue producto de una línea del Presidente Calderón sin elemento convicción alguno*” y atacó una decisión tomada por el CEN.

²⁰⁶ Sesiones ordinarias celebradas por el Comité Ejecutivo Nacional los días 4 de mayo, 5 de julio y 17 de agosto, todos de 2010.

²⁰⁷ Este recurso era previsto por los EPAN “*Artículo 14 (...) Las resoluciones acordadas por las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales podrán reclamarse por escrito ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional, por cualquiera de las partes, en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación*”. Actualmente, los EPANV preceptúan: “*Artículo 38. 1. La Comisión de Orden del Consejo Nacional tendrá como función conocer de las reclamaciones presentadas en contra de las reclamaciones presentadas en contra de las resoluciones dictadas por las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales, en los casos previstos en estos Estatutos y en los demás que señalen los reglamentos*”.

²⁰⁸ El Tribunal fundó su competencia en los artículos 80, párrafo 1, inciso g) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

²⁰⁹ Refiriéndose al hecho de que el candidato pertenecía a un partido opositor y se volvió militante del PAN con tan sólo 2 años de antelación a su postulación y siendo por lo tanto preferido sobre otros militantes con mayor experiencia y participación en el partido.

Igualmente, se le imputó el haber expresado: *“Que no le agrada[ba] la idea de tener en el blanquiazul a expriistas que se han caracterizado por ser tranzas, corruptos, golpeadores y que tienen una carga de desprestigio bárbara”*.

Respecto al proceso celebrado en el Estado de Sinaloa durante el mismo año, se le acusó de efectuar declaraciones contrarias a la realidad que afectaron en forma dolosa al partido y generaron confusión en los sinaloenses, debido a que manifestó: *“En Sinaloa estoy siendo testigo presencial de una promiscuidad ideológica muy difícil de entender”*, y también: *“el PAN le dio la espalda a la militancia al imponer candidatos en las estructuras internas de algunos estados”*.

A decir del partido político, el militante expresó que la coalición a la que se integró la fuerza política para participar en esa elección tampoco era de su agrado, debido a que el candidato postulado no fue producto de un proceso democrático interno en que participaran los militantes, sino que se decidió su postulación en forma unilateral por la jerarquía partidista.

El partido señaló como agravante que el militante emitió estas declaraciones con el carácter de *“ex presidente nacional del partido”* y que esa condición le permitió convocar a un aforo considerable de medios de comunicación, teniendo el deber moral de ser más cuidadoso y responsable de sus expresiones.

En cuanto al proceso celebrado en el Estado de Durango, se atribuyó al militante emitir declaraciones contrarias al candidato postulado, al denunciar que éste también había sido designado en forma unilateral y autoritaria, mediante la publicación de las cartas tituladas *“A los panistas de Durango”* y *“Panistas ¿voto de conciencia o de apariencia?”* en un periódico local.

Este hecho implicó una conducta incongruente, según la fuerza política, debido a que el militante participó en la reunión del CEN que aceptó la formación de la coalición para ese proceso electoral y decidió la candidatura correspondiente, presumiéndose entonces que sus declaraciones se efectuaron con mala fe y con la intención de dañar la imagen del partido y la de sus dirigentes.

Finalmente, en cuanto al proceso electoral ocurrido en el Estado de México se atribuyó al militante manifestar públicamente que: *“(…) el PAN del Estado de México es el más corrupto, donde más atropellos, abusos, trampas internas, compra de voluntades y prácticas de manipulación se cometen”*, dañando con ello tanto la imagen, como la credibilidad de la fuerza política.

Ello, porque a pesar de que estas declaraciones se efectuaron con 8 de anterioridad a la celebración del proceso electoral en la entidad, resultaron perjudiciales para la fuerza política, debido a que algunas entidades vecinas sí estaban celebrando procesos electorales en ese momento.

Por lo tanto, el caso *Manuel Espino* comparte similitudes con los analizados anteriormente, pues involucra las declaraciones efectuadas por un militante ante medios de comunicación masiva (como ocurrió con *Armando Ovando Gallegos*); expresiones, calificativos y juicios de valor atribuidos a candidatos (como en el caso de *Luis Armando Reynoso Femat*), y la emisión de fuertes críticas al partido y sus dirigentes, así como muestras de simpatía por otras ideas y corrientes políticas, (equiparables a las presentes en el caso *Héctor Álvarez Contreras*)²¹⁰.

Asimismo, en todos estos casos se aplicaron los mismos EPAN. Es decir, los cuatro incidentes se produjeron bajo las mismas normas partidistas vigentes y en todos ellos se aplicaron esencialmente las mismas disposiciones normativas²¹¹.

Posiblemente, pudiera argumentarse que las particularidades del caso *Manuel Espino* residen en el hecho de que el partido evaluó las declaraciones que éste efectuó en diversos lugares y dentro del contexto de diversos procesos electorales, además de que éste poseía el carácter de “*militante distinguido*” del partido y era miembro del máximo órgano de dirección del mismo.

No obstante, también debe recordarse que las declaraciones de *Luis Armando Reynoso Femat* se efectuaron durante la contienda para elegir Gobernador en el Estado de Aguascalientes y que en esa fecha, él ocupaba ese cargo público, por lo que se puede razonar que gozó de un mayor grado de reconocimiento por la ciudadanía en general, que aquél que posiblemente poseyó el actor de este juicio con antelación su expulsión.

Luego entonces, puede concluirse que existen suficientes semejanzas entre el caso *Manuel Espino* y los casos analizados en el apartado anterior, para sostener que la sentencia dictada en todos ellos debió poseer un sentido similar, mediante el cual se protegiera la libertad de expresión del militante al interior de la fuerza política.

5.2 Razonamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicadas.

I. Alegatos hechos valer por el actor.

Con base en los hechos antes relatados, el partido estimó actualizados los artículos 13, fracciones IV, V y VI de los EPAN y 16, apartados A, fracciones II,

²¹⁰ Por lo tanto, bajo el modelo argumentativo de Toulmin, se puede decir que en el caso *Manuel Espino* los elementos de: *respaldo, garantía, razones y pretensión*, son los mismos que en los casos analizados en el apartado anterior. Por ende, la única justificación para que el TEPJF arribara a un fallo distinto sería una variación en las *condiciones de refutación* o los *cualificadores modales* del caso. De no ser así, la sentencia estaría viciada de una incorrecta argumentación. Véase Nieto, Santiago. Op. Cit. Pág. 93.

²¹¹ Considerando que los EPANV fueron aprobados por el IFE hasta el 23 de octubre de 2013.

III, IV, V, VII, VIII y XI, y B, fracciones I, II y III del RSPAN, decidiendo la expulsión del militante²¹².

A diferencia de lo ocurrido en los casos anteriores, el militante cuestionó la constitucionalidad de estas disposiciones, argumentando su oposición a los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión. Por ello, este asunto reviste la particularidad de que el actor no se limitó a argüir la indebida interpretación y aplicación de las disposiciones estatutarias sino que acusó la inconstitucionalidad de éstas, permitiendo que el TEPJF se pronunciara sobre el tema.

La propia Sala Superior calificó este cuestionamiento como “oportuno”, razonando que estas disposiciones se habían aplicado e interpretado a lo largo del procedimiento intrapartidario y ahora, una vez agotada la cadena impugnativa, tenía la oportunidad de estudiarlas a la luz de argumentos sobre su inconstitucionalidad e inconvencionalidad, los cuales consistieron en los siguientes:

Primero, se arguyó que las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicadas contravienen la CPEUM y la CADH, debido a que limitan la capacidad de los afiliados para expresarse al interior y exterior del partido y en consecuencia, impiden que éstos contribuyeran a la formación de una opinión pública libre y por lo tanto, al régimen democrático. En otras palabras, ocasionan que el ejercicio de la libertad de expresión incumpliera con su fin último.

Se aclaró que esta situación se produce debido a la ambigüedad y vaguedad de los términos empleados en las hipótesis de infracción, por lo que éstas pueden ser objeto de una interpretación amplia y discrecional por la dirigencia del partido y convertirse en un instrumento que impone una restricción desproporcionada a la libre expresión y facilita la censura previa.

²¹² Como se ha explicado, el artículo 13 EPAN preveía las sanciones aplicables a los militantes e indicaba las siguientes causales de expulsión: 1) Indisciplina, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico políticas, o de miembro activo del partido, cometidas en forma grave o reiterada; 2) Deslealtad al partido o incumplimiento de las funciones como dirigente o funcionario público, cometidos en forma grave o reiterada; 3) Ataques de hecho o de palabra a los principios y programas del partido, fuera de sus reuniones oficiales; 4) Acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución; 5) Comisión de actos delictuosos, 6) Comisión de actos que afecten públicamente la imagen del partido y 7) Colaborar o afiliarse con otros partidos políticos. En el caso *Manuel Espino*, todas estas conductas, salvo la comisión de un delito, fueron imputadas al militante expulsado. Adicionalmente, con base en el artículo 16 del RSPAN, se le imputaron como infracciones: 8) La violación de normas estatutarias y reglamentarias, 9) La no participación en la realización de los objetivos del partido, 10) Acudir a instancias públicas o privadas distintas al partido para tratar asuntos internos, 11) Tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del partido y 12) Apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en que el PAN contendió con candidatos propios. Actualmente, el artículo 121 de los EPAN prevé las mismas causales de expulsión y agrega las relativas a: 13) Inobservancia de los estatutos y reglamentos y 14) Incurrir en difamación o calumnia en contra de militantes o candidatos del partido.

Como ejemplo, se tienen los supuestos de infracción que sancionan la comisión de: “actos de deslealtad al partido”, “ataques de hecho o de palabra a sus principios, programas, dirigencia y decisiones”, “acciones o declaraciones que dañen a la institución”, “actos que afecten públicamente la imagen del partido” y “tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos”.

En efecto, la amplia interpretación de estas hipótesis normativas permite que el partido castigue a militantes por difundir su opinión política ante la sociedad en general y también por expresarse al interior de la fuerza política en forma negativa o crítica, generando con ello la censura de sus miembros, quienes se abstienen de transmitir su genuino pensamiento, bajo el temor de ser castigados²¹³.

Segundo, la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias se produce, porque la libertad de autoorganización del partido y la correlativa capacidad de éste para determinar el contenido de sus estatutos no es ilimitada ni irrestricta.

Los partidos políticos no pueden limitar al derecho fundamental de libertad de expresión a tal grado que anulen su núcleo esencial y tampoco imponer mayores restricciones que las previstas por el marco normativo aplicable.

Y tercero, como consecuencia de lo antes explicado, las disposiciones aplicadas no respetan los elementos mínimos de democracia reconocidos por el TEPJF en su jurisprudencia, entre los cuales se encuentran el posibilitar el mayor grado de participación de los militantes y proteger el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, incluyendo la libertad de expresión²¹⁴.

Aunado a ello, al permitir que los militantes sean expulsados del partido con tanta sencillez, se vulnera también el derecho político-electoral de afiliación, pues la existencia de estas disposiciones permite que los órganos partidistas elijan las expresiones que desean sancionar y supriman a los autores de las mismas, asegurando con ello que el partido se integre bajo sus directrices.

Apoyándose en estos razonamientos, el actor solicitó a la Sala Superior que ejerciera un control de constitucionalidad respecto de las disposiciones aplicadas, valorando la aplicación de éstas en el caso concreto frente a los

²¹³ Esta situación de contar con disposiciones que pueden ser objeto de una amplísima interpretación es descrita en el modelo argumentativo de Toulmin como “falacias por ambigüedad”, mientras que en el modelo de Mc Cormick se denominan como “problemas de interpretación”. Ambos conceptos se refieren a redacciones normativas que al ser aplicadas producen resoluciones injustificadas e irracionales y por lo tanto, objetables. Véase Nieto, Santiago. Op. Cit. Pág. 94.

²¹⁴ Como advierte Díaz Revorio: “De la mayor o menor adecuación a regulación electoral, dependerá la mayor o menor efectividad del ejercicio de estos derechos fundamentales, sin los cuales, no puede haber sistema democrático (...) No es sólo que sin derecho electoral no son posibles los demás derechos de sufragio activo y pasivo, sino que de la calidad del derecho electoral dependerá la eficacia de esos derechos y la eficacia del sistema democrático”. Revorio, Díaz. Op. Cit. Págs. 13 y 14.

marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión y como consecuencia de ello, determinara su inaplicación y ordenara la restitución de su derecho político electoral de afiliación.

II. Reflexión previa de la Sala Superior.

Antes de efectuar su estudio de fondo, la Sala emitió una reflexión previa sobre el derecho y correlativa obligación de los partidos políticos de contar con un *régimen disciplinario*. Esto es, su capacidad para establecer tipos administrativos que prevean infracciones a las disposiciones internas, así como sus sanciones; advirtiendo, no obstante, la necesidad de respetar los derechos fundamentales de los militantes y también, de preservar el ámbito para una libre y espontánea voluntad auto-organizativa.

Lo anterior, al considerar que los partidos políticos son resultado del ejercicio del derecho fundamental de asociación en materia política y por ello, existe la necesidad de interpretar y aplicar la normatividad interna de manera que se asegure y amplíe ese derecho.

De esta manera, la Sala Superior retomó su criterio jurisprudencial en el sentido de que la libertad de autoorganización de los partidos no es absoluta²¹⁵, toda vez que el derecho fundamental de asociación tampoco puede ser ilimitado y posee ciertos límites necesarios para no violar otros derechos correlativos, como el derecho al voto activo y pasivo, el derecho de reunión y por supuesto, la libertad de expresión²¹⁶.

Con base en estos razonamientos, el TEPJF concluyó que ninguna disposición estatutaria o reglamentaria de los partidos políticos puede contradecir la CPEUM debido al principio de supremacía constitucional y bajo esta lógica, todos los documentos básicos de un partido político (sean ideológicos, programáticos o estatutarios) están sujetos al control de su constitucionalidad y legalidad, tanto en vía oficiosa (cuando los revisa el IFE) como por la vía de acción (cuando se impugnan ante el propio Tribunal).

²¹⁵ Recuérdese el criterio ***ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS***. Sala Superior, Compilación Oficial del TEPJF, Tesis VIII/2005.

²¹⁶ En este caso, la Sala sustenta esta limitación en los artículos 1 y 133 de la CPEUM, así como en los artículos 16 y 30 de la CADH y a partir de la interpretación de estas disposiciones, deriva dos conclusiones: Primera, que no es válido que alguna persona esgrima como argumento que se puede suprimir el goce de un derecho fundamental o limitarlo en mayor medida que la prevista por la Constitución y los tratados internacionales, a fin de que se ejerza otro derecho, incluyendo el de asociación. Esto es, la llamada por el propio Tribunal, "*congruencia sistémica*". Y segunda, que la sociedad en su conjunto posee interés en el desarrollo y progresión del sistema de partidos, lo cual se consigue cuando éstos acatan el orden normativo. Por lo tanto, los partidos y sus militantes están sujetos a un "*principio de juridicidad*".

Según el órgano jurisdiccional, este control debe consistir en una “ponderación jurídica”, mediante la cual se corrobore que el ejercicio de la facultad reglamentaria de los partidos, al establecer su régimen disciplinario, sea razonable o proporcional, necesario e idóneo, de modo que no haga nugatorio el derecho de asociación de sus afiliados ni impida el ejercicio de los otros derechos vinculados con éste. Esto es, el partido debe contar con un régimen sancionador propio de un Estado constitucional democrático de derecho²¹⁷.

A juicio de la Sala Superior, el régimen disciplinario de los partidos debe satisfacer los siguientes requisitos:

1. Cumplir el *principio de reserva estatutaria* (símil al de reserva legal²¹⁸), bajo el cual, sólo las normas estatutarias pueden contener hipótesis de infracción, en atención a que los estatutos son supuestamente elaborados por todos los militantes y por lo tanto, poseen un elevado grado de objetividad e imparcialidad.
2. Las normas estatutarias que prevean hipótesis de infracción o sanción no pueden ser aplicadas retroactivamente.
3. Las norma estatutarias que prevean hipótesis de infracción o sanciones deben ser expresadas en forma escrita, a fin de que sus destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas y las consecuencias de faltar a ellas.
4. Las normas estatutarias requieren una interpretación y aplicación estricta. Además, deben respetar el principio de tipicidad y no aplicarse en forma

²¹⁷ Inclusive, la Sala se refirió al carácter pedagógico que deben asumir sus sentencias (las cuales calificó de “directivas”), indicando que los criterios sentados en éstas deben ser observados por los partidos políticos al emitir y aplicar sus normas estatutarias. Según resuelve el propio Tribunal: “A partir del sistema jurídico nacional, la Sala Superior identifica, justifica y explica las reglas y principios del sistema y los criterios a los que los partidos políticos nacionales deben atenerse para una correcta aplicación de las normas jurídicas que reglan su actuación y la manera en que afecta el acervo de derechos y obligaciones de cada militante o afiliado”. Véase la sentencia en su CONSIDERANDO TERCERO, apartado de “Consideraciones preliminares”. Por ello, se fortalecen los argumentos expuestos en el presente trabajo en el sentido de que el TEPJF debe necesariamente de emitir fallos acordes con los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión, a fin que los partidos políticos sean orientados por ellos y los observen en su interior.

²¹⁸ El principio de reserva legal, según la propia Sala Superior, tiene un doble aspecto: el del principio “lo no prohibido está permitido” y el de carácter exclusivo y limitado de las disposiciones normativas sancionadoras. Es decir, sólo las normas jurídicas legislativas pueden determinar la causa de incumplimiento, falta o hipótesis de sanción. Véase la jurisprudencia **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**. Sala Superior, Compilación Oficial del TEPJF, Jurisprudencia 7/2005. En cambio, la SCJN se refiere al segundo aspecto como el principio “de reserva de ley” y lo asocia fundamentalmente con la facultad reglamentaria de los Poderes Ejecutivos y de las administraciones públicas. Como ejemplo, la jurisprudencia **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN**. Primera Sala, Novena Época, Registro 171459, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

extensiva. Por lo tanto, no están permitidos los tipos sancionadores genéricos, indeterminados o “*en blanco*” que otorguen un excesivo arbitrio a la autoridad.

5. Está prohibida la aplicación por analogía o mayoría de razón de aquellas normas que prevean las hipótesis de infracción y sus sanciones.

6. El régimen disciplinario debe ser incluso garantista, no sólo en el sentido de que debe existir el acceso a la jurisdicción y medios de defensa para los militantes, sino que además, la facultad sancionadora está limitada por un “*principio de necesidad*”, y en acatamiento de éste, sólo deben sancionarse las conductas que violen prohibiciones constitucionales o legales en materia electoral; impidan que el partido, sus dirigentes o militantes ejerzan un derecho o cumplan una obligación, o evita que el partido cumpla con los objetivos, previstos en su declaración de principios.

III. Análisis concreto de la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias.

Aplicando los parámetros antes señalados a los artículos impugnados del EPAN y el RSPAN, la Sala Superior concluyó que el actor tenía parcialmente la razón, pues la hipótesis de sanción relativa a: “*realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución*”, no cumplía con el estándar constitucional y limitaba en forma irracional y desproporcionada el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

No obstante, consideró que el resto de las conductas infractoras previstas en la normatividad interna del PAN son congruentes con la CPEUM y por lo tanto, podían ser válidamente aplicadas a sus militantes.

Respecto al supuesto o hipótesis de “*indisciplina*”, la Sala Superior determinó su constitucionalidad, alegando que todos los militantes de un partido se comprometen a observar la normatividad interna de éste y manifiestan su acuerdo, tanto al ingresar a la fuerza política, como también al abstenerse de impugnar las decisiones que tomen sus órganos directivos.

Asimismo, rechazó que la redacción de esta conducta fuera vaga o ambigua, alegando que se vincula con la totalidad del ordenamiento jurídico. Es decir, se debe acudir a la normatividad partidista y al reconocimiento de las decisiones de los órganos directivos para comprender el alcance de la obligación. Por lo tanto, la violación de cualquier disposición estatutaria por un militante puede ser calificada como indisciplina, más sólo si es grave o reiterada, se justifica la sanción de expulsión.

En cuanto a la infracción relativa a incurrir en “*deslealtad al partido*”, resolvió que no se trata de una expresión equívoca que produzca incertidumbre, sino que se

traduce en un deber concreto del militante hacia los demás afiliados, los órganos directivos y al propio partido, consistente en respetar la normatividad partidista, la declaración de principios, el programa de acción y las decisiones tomadas por los órganos directivos.

Adicionalmente, el órgano jurisdiccional sostuvo que aunque es aceptable la desobediencia, ésta se encuentra sometida al deber de respeto a que se cumpla con la voluntad mayoritaria. Por ello, el disidente puede abstenerse de actuar, más no puede deslegitimar u obstruir la decisión, pues entonces es desleal; considerando además que existen las vías impugnativas para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de las decisiones del partido (las cuales están dotadas de una presunción de validez) y siendo incluso posible la restitución de los derechos político electorales del militante cuando son afectados.

Según la Sala Superior, si bien los estatutos partidistas deben reconocer la posibilidad de la crítica de las decisiones partidarias, no está permitida la realización de conductas que impidan al partido cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos. Máxime: *“si se echa mano de conductas que puedan rayar en una suerte de traición”*²¹⁹.

Sobre la tipificación del *“ataque de hecho o de palabra a los principios y programas del partido, fuera de sus reuniones oficiales”* o también *“a la imagen del partido”*, la Sala resolvió que la imagen partidista es un bien jurídico de capital importancia, pues consiste en la consideración que la ciudadanía tiene del partido y por ese motivo, se puede limitar el ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, aclaró que estas infracciones deben aplicarse cuando existan razones necesarias (no haya otra vía menos gravosa) y asequibles (atendiendo a las propiedades del caso), pues no es posible suprimir por completo el ejercicio del derecho fundamental²²⁰.

Por otro lado, estimó que la redacción de esta disposición estatutaria no es ambigua ni vaga, sino que tiene una *“connotación genérica”*; pues a pesar de tratarse de conceptos que están dotados de *“contornos amplios”*, es posible

²¹⁹ Aunque posteriormente, el mismo fallo señala que ninguna de las conductas infractoras previstas por los EPAN y RSPAN poseían elementos subjetivos, pues no se requería de algún ánimo, propósito, deseo o intención específico para que se lleven a cabo. Por lo tanto, sería irrelevante determinar si el militante efectuó la acción de deslealtad al partido con un *“ánimo de traición”* para tener por actualizada la infracción.

²²⁰ Se aplica por lo tanto a los partidos políticos el razonamiento contenido en la jurisprudencia **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**. Sala Superior, Revista del TEPJF, Jurisprudencia 62/2002, en el sentido de que el criterio de necesidad consiste en elegir las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas y que debe observarse cuando una autoridad ejerce facultades discrecionales, como es el caso de la facultad disciplinaria.

sujetarlos a una aplicación estricta, mediante la interpretación sistemática de todo el ordenamiento jurídico que debe cumplir el militante.

Finalmente, argumentó que la CPEUM, la CADH y el PIDC permiten que la libertad de expresión sea limitada para proteger la honra y dignidad de las personas, la cual consiste para los partidos políticos en su fama, estimación o consideración; demostrándose la tutela de este bien jurídico con el hecho de que se les conceda el ejercicio del derecho de réplica²²¹ y también de acciones civiles al sufrir daño moral, difamación o calumnia²²².

Con posterioridad al estudio de cada una de las conductas infractoras, la Sala proporcionó tres argumentos adicionales para justificar la constitucionalidad de todas ellas (salvo el supuesto de *“realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución”*) y que por tal motivo, pueden ser calificados como *“genéricos”*:

Primero, el órgano jurisdiccional adujo que al incurrir en estas conductas (indisciplina, deslealtad, ataques de hecho o de palabra) se pueden vulnerar los fines constitucionales del partido y por tal motivo, se justifica su sanción; segundo, sostuvo que éstas hipótesis de infracción constituyen un mecanismo para asegurar el respeto a los derechos de los demás militantes y; tercero, afirmó que la proscripción de estas conductas es necesaria, con el objeto de preservar el carácter democrático del partido, lo cual únicamente se consigue a través de la toma de decisiones legítimas por los órganos directivos.

Adicionalmente, la Sala resolvió que ninguna de las disposiciones estatutarias genera censura previa, al considerar que:

“El control intenso sobre el discurso de los individuos, a fin de establecer si se trastocan los límites constitucionales y se realiza un ejercicio irregular, abusivo o en fraude al texto constitucional por parte de los sujetos, no es una censura previa sino la determinación, en su caso de responsabilidades ulteriores, por lo cual es plenamente acorde con la normativa vigente en materia de derechos humanos, tampoco se trata de un control judicial inusitado ni en el constitucionalismo comparado (...)”²²³

²²¹ COFIPE *“Artículo 233 (...) Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables”*.

²²² La Sala señala que ha aplicado este razonamiento en las sentencias identificadas con los números SUP-JDC-1514/2009, SUP-JDC-396/2009, SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-14/2009, SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-74/2008.

²²³ La Sala citó como ejemplo la sentencia dictada por la SCJN en el Amparo en revisión 2676/2003 (conocida popularmente como *“el caso del poeta maldito”*), la cual ha sido criticada por juristas

Partiendo de esta premisa, consideró que las conductas infractoras previstas por los EPAN y RSPAN dan lugar a responsabilidades ulteriores y no anteriores, siendo por lo tanto constitucionales.

Por último, la Sala adujo que las mismas conductas tampoco requieren que se pruebe la comisión de algún daño al partido como un elemento adicional para que se actualicen, sino que basta con acreditar la conducta para tener por configurada la falta y en consecuencia, el daño o lesión a los derechos del partido.

No obstante, como se indicó con antelación, resolvió la inconstitucionalidad de la conducta infractora prevista por el artículo 13, fracción VI del EPAN, consistente en: *“realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución”*; calificándola como un enunciado normativo indeterminado y genérico y por ende, violatorio de los principios de certeza y legalidad que prevén los artículos 14 y 41 de la CPEUM, y exigen que todo tipo sancionador cuente con una predeterminación clara y precisa de la conducta cuya comisión será punible.

Según la Sala Superior:

“(…) la descripción normativa de las conductas ilícitas debe gozar de claridad y univocidad suficientes para que el operador jurídico conozca su alcance y significado al realizar el proceso de adecuación típica y sus destinatarios tengan certeza respecto de los hechos que la actualizan y de sus consecuencias. En otros términos, la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, porque se origina el riesgo de un excesivo arbitrio por parte del órgano partidario encargado de sancionar.”

Realizando una interpretación gramatical de la disposición, concluyó que tanto los conceptos de *“acción”* y *“declaración”*²²⁴, como sus plurales, son genéricos, abiertos e imprecisos, puesto que *“admiten un sinnúmero de conductas como parte de su significado y efectos”*, lo cual ocasiona que los operadores jurídicos y sus destinatarios desconozcan su significado y alcance concreto.

nacionales y extranjeros y ubicada entre los fallos más deficientes que haya emitido el máximo tribunal del país, durante la época reciente, desde el punto de vista argumentativo. Véase al respecto Cruz Parceró, Juan Antonio. *De poemas, banderas, delitos y malas decisiones. La sentencia de la Suprema Corte sobre el Caso Witz*, y también, Carbonell, Miguel. *Ultrajando a la Constitución. La Suprema Corte contra la libertad de expresión*, ambos en Vázquez Camacho, Santiago (compilador). *Libertad de Expresión. Análisis de Casos Judiciales*, Editorial Porrúa, México, 2007.

²²⁴ Puesto que *“acción”* posee las definiciones de: *“ejercicio de la posibilidad de hacer”*, *“resultado de hacer”*, *“efecto que causa un agente sobre algo”* y *“combate”*; mientras que *“declaración”* significa: *“acción o efecto de declarar”*, *“manifestación o explicitación de lo que otro u otros dudan o ignoran”*, *“manifestación del ánimo o la intención”* e incluso *“manifestación formal que realiza uno con efectos jurídicos”*. Consultado en <http://www.rae.es/>

En consecuencia, se ignoran cuáles son exactamente las conductas ordenadas o prohibidas por la disposición normativa, y se producen dos consecuencias perjudiciales: Primera, un efecto de censura previa, y segunda, se permite el castigo de conductas que sean cometidas en ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión y libertad de asociación.

Ahora bien, según se ha explicado, en términos del artículo 99 de la CPEUM, el efecto de que la Sala Superior determine que una disposición estatutaria o reglamentaria es contraria al texto constitucional o violatoria de algún derecho fundamental, debe consistir en la inaplicación. Esto es, se debe resolver el caso como si no existiese, sin producir algún efecto general de nulidad²²⁵.

Empero, al dictar este fallo, la Sala ordenó al PAN que hiciera del conocimiento de su militancia, la declaratoria de inconstitucionalidad, por todos los medios que resultaran idóneos, y que ajustara en lo conducente su normatividad interna; además que ordenó al IFE advertir la “*inconstitucionalidad decretada*” para efecto de sus atribuciones²²⁶.

Pareciera entonces que el órgano jurisdiccional pretendió dar un matiz de efectos generales a su conclusión de inconstitucionalidad de la fracción VI del artículo 13 los EPAN, lo cual es benéfico, pues según se explicó, la inaplicación de una norma estatutaria no ocasiona su derogación y por lo tanto, puede volver a aplicarse, por lo que es aconsejable evitar su reiteración por otros medios²²⁷.

IV. Crítica al análisis efectuado por la Sala Superior sobre la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias.

²²⁵ Guardando cierta similitud con el sistema americano de “*judicial review*”, en el cual se declara también la inconstitucionalidad de la norma y se omite aplicarla al caso, aunque sin derogarla o producir efectos futuros. Véase García Morelos, Gumesindo. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Editorial UBIJUS, México, 2009, Págs. 109 y 110.

²²⁶ En acatamiento de la sentencia, el partido testó el texto del artículo 13, fracción VI de los EPAN y en una nota al pie, advierte su invalidez “*por sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 26 de agosto de 2011*”. Posteriormente, al emitir los EPANV se abstuvo de incluir esta hipótesis dentro de las causales de expulsión del partido. En cuanto a la mención dirigida al IFE, su consecuencia consistió en que en el supuesto de habersele presentado una modificación estatutaria que conservara este supuesto, el Instituto tendría que haber recordado al partido su inconstitucionalidad, negar su aprobación y solicitar su supresión o modificación.

²²⁷ En este sentido, es aplicable la opinión de García Morelos respecto a que: “*La esencia de [la] jurisdicción constitucional es la protección de la Constitución por instrumento de naturaleza jurisdiccional o procesal, no exclusivamente la revisión judicial de la constitucionalidad de las normas jurídicas, sino que, la función tuteladora va más allá de ello.*” Es decir, no basta con inaplicar la norma sino buscar una efectiva protección de los derechos fundamentales, en este caso, de los militantes que integran al partido. García Morelos, Gumesindo. Op. Cit. Pág. 73.

La crítica a los argumentos antes expuestos se efectuará bajo dos aspectos: Primero, en cuanto a la metodología empleada por el órgano jurisdiccional en el fallo. Y segundo, sobre las conclusiones concretas a las que arribó en su estudio sobre la constitucionalidad de la normatividad partidista.

Respecto al método de análisis, la Sala Superior señaló que éste consistió en descomponer las conductas infractoras previstas por los EPAN en elementos objetivos (la conducta en sí misma, el sujeto activo, el sujeto pasivo y el bien jurídico protegido), subjetivos y normativos; y a través del análisis de cada uno de ellos, determinar si se ajustaban a los seis requisitos del régimen disciplinario que fijó y a los principios que mencionó en su análisis preliminar.

No obstante, partió de la premisa de que los supuestos de: *“indisciplina”*, *“abandono”*, *“lenidad”*, *“deslealtad”*, *“incumplimiento”*, *“daño”* y *“afectación a la imagen”*, aún y cuando son previstos por diferentes disposiciones normativas, pueden reducirse al concepto básico de *“ataque”*, cuyas definiciones gramaticales son: *“acometer o emprender una ofensiva”*, *“perjudicar”*, *“destruir”*, *“impugnación”*, *“crítica”* y *“palabra o acción ofensiva”*²²⁸.

Sin justificar esta argumentación²²⁹, el órgano jurisdiccional señaló como ejemplos de ataque: el hostigamiento, el acoso, la amenaza, el insulto e incluso, la divulgación de información secreta o reservada con el objetivo único o prioritario de lesionar la imagen de alguien. En cambio, aclaró que no se incurre en un ataque cuando la acción se realiza con una actitud defensiva o repulsiva.

Se estima que estos razonamientos son incorrectos, en parte por su notoria falta de fundamentación, pero además, porque contradicen el requisito fijado por el propio Tribunal en el sentido de que las normas estatutarias deben respetar los principios de tipicidad (por lo que no han de aplicarse en forma extensiva) y de necesidad (que impide adicionar conductas infractoras a las previstas por la normatividad).

Además, es erróneo afirmar que una defensa o repulsión está siempre exenta de ataque, pues hay casos en que ello no ocurre. Por ejemplo, cuando se contesta una crítica con violencia o con expresiones que implican racismo o discriminación.

²²⁸ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, invocado por la propia Sala Superior en el fallo. Véase: <http://www.rae.es/>

²²⁹ De haber atendido realmente a estas definiciones y empleado correctamente el método de interpretación gramatical, la Sala hubiera podido advertir la ambigüedad de los conceptos empleados en los EPAN, pues al pretender equipar los conceptos de *“ataque”* y *“crítica”*, se debió de concluir que la normatividad partidista permite sancionar la expresión de críticas por un militante con la expulsión del partido; lo cual exhibe que el régimen sancionador no es racional, proporcional e idóneo, ni tampoco garantista, y en consecuencia, no satisface los requisitos fijados por la propia Sala Superior para ser avalado.

De esta forma, pareciera que la Sala Superior intentó ajustar la redacción original de los EPAN y del RSPAN. Primero, reduciendo todas las conductas infractoras al concepto de “*ataque*”, y posteriormente, ampliando su extensión, sustentando la capacidad del partido para sancionar cualquier conducta que pueda equipararse a su propia noción de este concepto o posea además las características de tener un carácter sistemático o producir efectos generalizados²³⁰.

Por otro lado, al analizar el sujeto activo de las conductas infractoras (quien comete la infracción), la Sala Superior razonó que los dirigentes del partido quedan sometidos a un especial tratamiento sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales y las garantías para hacerlos valer. Es decir, sostiene que existe una diferencia en el ejercicio de la libertad de expresión al interior de los partidos, cuando ésta es practicada un dirigente o servidor público.

Si bien se comparte esta afirmación, debe recordarse que en ningún caso puede hacerse nugatorio el ejercicio de este derecho fundamental, según los marcos normativo y jurisprudencial antes expuestos. Es decir, pese a cierta gradación, todo militante debe poseer el derecho a expresar sus ideas, opiniones y convicciones, dentro de la colectividad.

Esta conclusión es respaldada por el hecho de que la Sala resolvió en este mismo fallo, que libertad de expresión es una condición *sine qua non* para que los partidos puedan desarrollarse plenamente y para que la comunidad “*al momento de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada*”, afirmando que un electorado mal informado no es plenamente libre y por ende, un voto informado es prerequisite de un voto libre. Asimismo, invocó el criterio sostenido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente a que el derecho a la participación política es el fundamento del derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, los cuales, a través del debate y la lucha ideológica, pueden mejorar a la colectividad y excluir el monopolio en el ejercicio del poder por un solo grupo de personas²³¹.

²³⁰ Se piensa que la conclusión de la Sala Superior pudiera formularse de la siguiente manera: “*El artículo 13 de los EPAN faculta al partido para castigar con la expulsión al militante que incurra en hostigamiento, acoso, amenaza, insulto y divulgación de información secreta o reservada que se realicen con el objetivo prioritario de ofender o lesionar la imagen del partido, así como también, cuando efectúe una acometida frontal e injustificada contra los principios y programas del partido o realice un ataque a la imagen del partido o éste tenga un carácter sistemático o produzca efectos generalizados.*” Es evidente que esta norma posee una mayor amplitud que la redacción original del artículo 13, pues comprende mayores hipótesis y conductas como supuestos de infracción.

²³¹ Caso *Whitebeck Piñol vs Guatemala*. Informe No 21/94, Caso 10.804 (b) del 22 de septiembre de 1994. Aunque en ese fallo se cita el Caso *Ríos Brito* (Argentina), número 10.109, publicado en su informe anual 1988, página 106.

Inclusive, repitió su criterio en el sentido de que la libertad de expresión también debe garantizarse al interior de los partidos políticos²³², por lo que su ejercicio no debe atenuarse o debilitarse dentro de la fuerza partidista, sino ser plenamente vigente.

De haber continuado con estos razonamientos, el órgano jurisdiccional debió inferir que no pueden ser sancionadas aquellas expresiones que emitan los militantes y se ubiquen en alguno de estos supuestos que él mismo ubicó dentro de la libertad de expresión. Es decir, aquellas manifestaciones que se efectúen por miembros del partido y: 1) Contribuyan a que los miembros del mismo se encuentren debidamente informados, 2) Se produzcan dentro de un debate o divergencia de opiniones, y 3) Constituyan críticas al ejercicio del poder (similares a aquellas realizadas por el partido respecto a los partidos opositores que lo ejercen); siempre que al emitir las no se utilicen palabras que sean en sí mismas injuriosas.

Empero, la Sala no arribó a estas conclusiones, sino que, como se indicó en el apartado anterior se refirió a una *“obligación de fidelidad de los militantes”* respecto a las decisiones de los órganos directivos, la posibilidad de sancionar expresiones que deslegitimen esas decisiones y también, la facultad de castigar conductas que impidan al partido ejercer sus derechos.

En consecuencia, el órgano jurisdiccional omitió valorar la hipótesis de que un militante critique alguna decisión partidista y pese a que ésta emane de un órgano directivo del partido o sirva como medio para cumplir una obligación o ejercer un derecho, sea ilícita, indebida o reprochable.

Como ejemplo, se tienen aquellos casos en que la fuerza política ha presentado una lista de candidatos a cargos de elección popular que no cumple la cuota de género exigida por el COFIPE o los estatutos del partido²³³, o también que no es resultado de una elección interna, realizada en forma auténticamente democrática y produciendo la objeción de los militantes afectados²³⁴.

En estos supuestos, es claro que el partido ejerce un derecho o cumple una obligación y que emite su decisión por conducto de sus órganos jerárquicos autorizados, pero también es cierto que ésta resulta ilícita, indebida o incorrecta,

²³² Véase al respecto Ortiz, Javier. Op. Cit. Págs. 52 y 53.

²³³ Tema analizado por la Sala Superior al resolver las sentencias SUP-JDC-461/2009 y SUP-JDC-3049/2009.

²³⁴ Un ejemplo reciente son las declaraciones de Violeta del Pilar Lagunes Viveros, quien criticó e impugnó la *“invitación”* emitida por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN para participar en el proceso para la designación de candidatos a Presidente Municipal, Síndicos y Regidores de mayoría relativa en el Estado de Puebla, debido a que el partido utilizó el mecanismo de designación directa entre los candidatos registrados. Véase la sentencia SDG-JDC-0031/2013.

por lo que posibilita la crítica de los militantes, la cual se encuentra amparada por la libertad de expresión, según los argumentos del propio TEPJF.

Por otro lado, la Sala también incurrió en un error al analizar el sujeto pasivo de las conductas infractoras (quien resiente la infracción), pues sostuvo que éste consiste en el partido y en todos los militantes que respetan la normatividad interna y pueden considerarse como agraviados frente a quienes han violado las normas estatutarias.

Sin embargo, olvida la posibilidad de que existan varios militantes que realicen una conducta lícita y sin embargo, ésta no sea avalada por los órganos directivos del partido. En ese caso, el litigio no puede ser entendido como un conjunto de militantes desleales o inconformes que se enfrentan “*al resto*” del partido, sino como dos grupos que se confrontan al interior del mismo y que difieren respecto al ejercicio válido sus derechos. Puede recordarse en este sentido, el caso *Armando Ovando Gallegos* en el cuál validó la creación de un grupo intermedio al partido y se reconoció el derecho de sus miembros a estudiar los documentos internos de éste.

En otras palabras, debe reconocerse que la realidad interna de los partidos políticos se asemeja a la del sistema democrático externo, esto es, consiste en la existencia de múltiples grupos de poder que ambicionan ejercerlo y que se encuentran en un perpetuo estado de enfrentamiento y oposición. Por ello, la actuación de un militante puede ser juzgada como incorrecta por algunos miembros pero simultáneamente aprobada por otros, y es en esa situación que se presentan los valores de pluralismo, apertura y tolerancia que ha defendido el propio TEPJF en su labor jurisprudencial²³⁵.

La idea de un partido político en el cual todos sus militantes actúan en continuo consenso es falsa y por lo tanto, no puede afirmarse que aquel militante acusado de transgredir la normatividad estatutaria se opone inexorablemente a todos los demás miembros de la fuerza política.

Esta postura coincide con la sostenida por el Magistrado Manuel González Oropeza en el voto particular que emitió sobre este caso, acerca de la necesidad de considerar que los partidos políticos son entes que por su propia naturaleza deben reflejar y respetar, a través de una ponderación objetiva, las diversas conductas que expresen sus militantes, incluso cuando éstas no sean coincidentes con los acuerdos tomados por los órganos partidarios²³⁶.

²³⁵ En la sentencia SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2911 ACUMULADOS, citada con antelación en el apartado: “*Marco jurisprudencial de la libertad de expresión*”.

²³⁶ Véase el VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL ARTÍCULO 5, PRIMER PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Luego entonces, a diferencia de lo resuelto por la Sala Superior, lo correcto es afirmar que el auténtico sujeto pasivo de las conductas infractoras es el órgano partidista o militante individual que solicita la aplicación del régimen disciplinario a algún correligionario.

Con base en estos razonamientos, se deduce que el método empleado para determinar la constitucionalidad de los EPAN fue deficiente y se apartó de los agravios que hizo valer el actor en el JDC y que pueden resumirse en los siguientes: 1.- Los conceptos empleados en las hipótesis infractoras son vagos y ambiguos, por lo que éstas pueden ser interpretadas en forma amplia y discrecional por el partido; 2.- Las mismas hipótesis anulan la libertad de expresión de los militantes o imponen mayores restricciones que las previstas por el marco normativo de este derecho fundamental; y 3.- Como resultado, se limita la participación de los militantes y se reduce el ejercicio efectivo de la libertad de expresión. De allí que las conclusiones a las que arribó la Sala Superior, sean también erradas.

En efecto, si según el fallo, la inconstitucionalidad de la hipótesis *“realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución”*, deriva de su redacción gramatical y del uso de términos genéricos, abiertos e imprecisos, los cuales comprenden varias conductas e impiden que sus destinatarios conozcan y determinen su alcance; todas las demás conductas infractoras previstas por los EPAN (y actualmente por los EPANV²³⁷) deben someterse a este mismo parámetro.

Es decir, debe analizarse si el texto de las demás disposiciones infractoras que fueron aplicadas utiliza también expresiones o vocablos que sean genéricos o imprecisos, de tal manera que abarquen varias acciones o supuestos y por lo tanto, existan múltiples conductas que pueda efectuar un militante y actualicen su violación.

En este tenor, el vocablo *“disciplina”* es definido como *“doctrina”* y *“observancia de las leyes y ordenamientos del instituto”*²³⁸, por lo que asiste en parte la razón a la Sala Superior al resolver que los militantes guardan esta conducta al cumplir con la totalidad de la normatividad interna del partido y en cambio, incurren en indisciplina al violar cualquier disposición contenida en ésta.

Empero, esto también significa que existe una vinculación entre esta conducta infractora y el resto de las previstas por los estatutos, por lo que si éstas últimas son calificadas como genéricas y abiertas, es lógico que la *“indisciplina”* también

RESPECTO DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-641/2011.

²³⁷ Advirtiéndose que estos contienen las mismas causales de expulsión que las previstas por los EPAN su artículo 121 (con la salvedad de la declarada inconstitucional) y sólo dos supuestos adicionales.

²³⁸ Consultado en <http://www.rae.es/>.

lo sea, y por tal motivo, si los militantes del partido tienen un conocimiento poco claro respecto a las conductas que generan la transgresión de la normatividad partidaria, evidentemente también tendrán poca precisión respecto a las ocasiones en que actuarán de manera indisciplinada, según el juicio de los órganos partidistas.

En esta lógica, las disposiciones reglamentarias aplicadas al militante señalaban como actos de indisciplina, “*entre otros*”, tres especies: 1) Desacatar o desobedecer las disposiciones estatutarias, reglamentarias y los acuerdos tomados por los órganos directivos, 2) Tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del partido, y 3) Atacar, de hecho o de palabra, las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del partido²³⁹.

Luego entonces, la hipótesis infractora de “*indisciplina*” se vincula con otras disposiciones cuya redacción incluye términos abarcan diversas conductas (opinar, criticar, disentir y manifestarse²⁴⁰) y que carecen de elementos objetivos que permitan delimitar los casos en que procede su sanción. Esto es, no existe claridad respecto a cuándo se estima que alguna opinión, crítica, disenso o manifestación actualiza alguno de las tres acciones concretas antes mencionadas y por lo tanto, se torna ilícita.

Por lo tanto, puede argumentarse que debido a esta redacción vaga y ambigua el sostener una postura distinta a la de los órganos directivos o efectuar alguna declaración sobre algún dirigente, ya sea en una entrevista o evento académico, o por medio de una publicación (como ocurrió en el caso de Manuel Espino), puede ser calificado como el tratamiento público de un conflicto interno o bien como un ataque de palabra al partido y en consecuencia, como un acto de indisciplina, generándose la infracción del militante.

Adicionalmente, pudieran incluirse dentro de las tres especies de “*indisciplina*”, aquellas actuaciones que son definidas por la doctrina como “*expresiones simbólicas*” (*symbolic speech*) y que consisten en un comportamiento expresivo pero no lingüístico que deben ser protegidas por el derecho fundamental a la libre expresión²⁴¹, como sería el supuesto de que algún militante se retirara de

²³⁹ RSPAN, emitido con fundamento en los EPAN. Artículo 16.

²⁴⁰ Debido a que el término “*desacatar*” no sólo se define como “*no acatar una orden o norma*”, sino también como una “*falta de reverencia o de respeto*”, por lo que puede incluirse en la disposición a la crítica enérgica o el disenso sobre una decisión o regla partidista; mientras que el vocablo “*tratar*” incluye supuestos tan abstractos como: “*comunicar o relacionarse*”, “*proceder, bien o mal, de palabra o de obra*” y “*discurrir o disputar de palabra o por escrito sobre un asunto*”, comprendiendo entonces la disposición estatutaria los supuestos de comunicar un conflicto interno del partido, discutir sobre el mismo o comentarlo. Véase <http://www.rae.es/>.

²⁴¹ Según el Tribunal Constitucional Alemán se componen de un núcleo expresivo o crítico y una forma o vestidura posiblemente ofensiva, predominando el núcleo sobre la forma. El ejemplo mayormente analizado en el derecho comparado consiste en la quema de banderas y cartillas militares. Véase Salvador Códérch, Pau. *El discurso del disidente: dichos y hechos* en Carbonell, Miguel.

algún evento partidista o se negara a suscribir algún documento emitido por el partido.

Luego entonces, debe concluirse que la hipótesis de infracción referente a la “*indisciplina*” carece de certeza jurídica, debido a que sus especies abarcan un número considerable de conductas y acciones que pueden efectuar los militantes, guardando una similitud considerable con la hipótesis que fue declarada inconstitucional por el TEPJF.

Adicionalmente, esta falta de certeza aumenta al considerar que conforme a los estatutos partidistas aplicados, únicamente la indisciplina calificada como “*grave*” producía la expulsión del partido, debiendo advertir que no existe disposición alguna en ese texto jurídico que precise cuándo se puede aplicar este calificativo a la comisión de una violación, tratándose por lo tanto de una valoración subjetiva que realiza el propio órgano partidista²⁴².

Esta situación fue advertida por el Magistrado Manuel González Oropeza dentro del voto particular que emitió respecto a este caso, en el cual opinó que no podía tenerse por satisfecho el requisito de “*gravedad*” de la indisciplina imputada al actor y por lo tanto, no debió sancionársele con la expulsión del partido, debido a que ciertas expresiones del actor (específicamente, las relacionadas con el proceso electoral celebrado en el Estado de Durango y el candidato postulado por el partido para esa contienda), se hicieron bajo el inalienable ejercicio de la libertad de expresión del militante.²⁴³

En cuanto a la infracción consistente en incurrir en “*deslealtad al partido*”, su redacción es también ambigua y vaga, pues por “*lealtad*” se entiende “*el cumplimiento a lo que exigen las leyes de fidelidad y las del honor*” y se equipara a “*legalidad*”, “*verdad*” y “*realidad*”²⁴⁴, por lo que se equivoca la Sala Superior al sostener que esta disposición impone un deber concreto a los militantes, sino al contrario, abarca un amplio espectro de conductas que no sólo se refieren a la normatividad partidista sino también a los ámbitos de la ética y la veracidad.

Por este motivo, un militante puede formular expresiones que desde la perspectiva de los órganos partidistas impliquen deslealtad, y sin embargo se encuentren auténticamente protegidas por los marcos normativo o

Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, Editorial Porrúa, México, 2004, Págs. 203 y 208.

²⁴² Los EPANV conservan esta deficiencia, pues indican expresamente: “(...) d) La suspensión de derechos será acordada por indisciplina (...) e) La inhabilitación para ser dirigente o candidato será declarada(...) f) La expulsión podrá solicitarse cuando las causas señaladas en los dos incisos anteriores sean graves o reiteradas, (...)”.

²⁴³ Véase el voto particular dictado por el referido Magistrado dentro de la sentencia SUP-JDC-641/2011 citado con antelación.

²⁴⁴ <http://www.rae.es/>.

jurisprudencial de la libertad de expresión, tales como criticar una decisión o postura mayoritaria, disentir respecto a alguna declaración pública del partido o de algún dirigente e incluso manifestarse públicamente para exigir la realización de alguna acción por la fuerza política.

La falta de especificidad de esta conducta infractora se demuestra con el hecho de que la Sala la equipare con los términos “*desobediencia*” y “*traición*”²⁴⁵, los cuales son subjetivos; y también porque sostiene que la obligación de lealtad impide a los militantes el deslegitimar las decisiones partidistas, ignorando que la expresión de críticas, opiniones o juicios que se realicen sobre las resoluciones o determinaciones pueden ubicarse en ese supuesto y por lo tanto, ocasionar la sanción infractora.

Pueden citarse nuevamente como ejemplo aquellos casos en que el partido emita alguna decisión para cumplir una obligación o ejercer un derecho y sin embargo, ésta sea juzgada como ilícita, incorrecta o injusta por alguno de los militantes, ocasionando su crítica o discusión. También existe el supuesto de que el partido asuma posturas o decisiones en el ámbito político externo que el militante no juzgue adecuadas o correctas, como ocurre con la integración de coaliciones o alianzas o la postulación de candidatos comunes.

Al ser notoria la amplitud y generalidad de la redacción de esta disposición, según el parámetro empleado por la Sala Superior, ésta debió concluir su inconstitucionalidad.

En este sentido, como se indicó en párrafos anteriores, es necesario que la normatividad interna del partido reconozca la realidad del sistema democrático externo, en el cual es común el disenso, la diferencia y la oposición sobre las decisiones de interés público.

Además, también deberían excluirse de esta hipótesis de infracción aquellas expresiones emitidas por militantes que, según resolvió la Sala en su reflexión preliminar de la sentencia, se ubican definitivamente en el ámbito de la libertad de expresión, debido a que: 1) Contribuyan a que los miembros del partido se encuentren debidamente informados, 2) Se produzcan dentro de un debate o divergencia de opiniones y 3) Constituyan críticas al ejercicio del poder.

Ello no significa que el régimen disciplinario sea incapaz de prever y sancionar conductas que denoten la falta de fidelidad de un militante, pues es lógico suponer que los ciudadanos afiliados a un partido político desean beneficiar a éste y no a sus adversarios. Sin embargo, esas hipótesis de sanción deben ser sumamente concretas, a fin de respetar principio de tipicidad y a la vez, limitadas para cumplir con el principio de necesidad.

²⁴⁵ Definido como “*falta que se comete quebrantando la fidelidad o lealtad que se debe tener*”. *Ibidem*.

De esta manera, en vez de contener una disposición única que de forma genérica y abstracta se refiera a la “*deslealtad*” de los miembros del partido, resulta necesario contar con disposiciones que identifiquen específicamente las actuaciones que reflejan esa falta de fidelidad²⁴⁶, como por ejemplo: 1) afiliarse a un partido distinto²⁴⁷, 2) registrarse como precandidato en el proceso interno que celebre un partido distinto o ser registrado o postulado por éste como candidato a un cargo público, 3) aceptar un cargo de alta jerarquía en la administración pública cuando el gobierno sea ejercido por un partido opositor y 4) efectuar donaciones o aportaciones en dinero o especie a un partido opositor.

Por último, las hipótesis sancionatorias de “*ataque de hecho o de palabra a los principios y programas del partido, fuera de sus reuniones oficiales*” y “*ataque de hecho o de palabra a la imagen del partido*” también debieron ser declaradas inconstitucionales, bajo el parámetro fijado por la Sala Superior.

Si bien le asiste la razón al sostener que los partidos políticos son titulares del derecho al honor y la dignidad, debe recordarse que al pronunciarse sobre este derecho fundamental frente al ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito externo de los partidos políticos, la Sala ha favorecido a este último, atendiendo precisamente a su característica de poseer una especial protección en el ámbito político.

Luego entonces, sería ilógico que ese estándar se modificara al interior de los partidos políticos y prevaleciera el derecho al honor del partido (entendido como la persona jurídica y no sólo como sus órganos directivos) sobre la libertad de expresión de los militantes, pues implicaría que se gozaría de un mayor ejercicio de este derecho afuera del partido que dentro del mismo. Luego entonces, debe concluirse que la protección otorgada al derecho al honor de los partidos, frente a las expresiones que emiten sus militantes, no puede ser menor que aquella que le es reconocida a la misma fuerza política frente a las manifestaciones de partidos opositores²⁴⁸.

²⁴⁶ Salvador Codérch utiliza la expresión “*narrowly tailored*” para referirse a este tipo de disposiciones y explica que: “*Según la Overbreadth Doctrine, las leyes que restringen permisiblemente expresiones inadmisibles deben estar cuidadosamente redactadas hasta el punto de que resulte imposible que expresiones tuteladas constitucionalmente sean subsumibles en su tenor literal*”. Salvador Codérch, Pau. Op. Cit. Pág. 209.

²⁴⁷ Hipótesis prevista en los EPANV “*Artículo 121 (...) f) La expulsión podrá solicitarse cuando las causas señaladas en los dos incisos anteriores sean graves o reiteradas (...) o por colaborar o afiliarse a otro partido político*”.

²⁴⁸ En la reciente sentencia identificada con el número SUP-RAP-106/2013 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-107/2013, en la cual se pronunció respecto a una crítica emitida por un candidato del PAN hacia su opositor, la Sala Superior resolvió literalmente que: “*(...) se debe privilegiar una interpretación favorecedora de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir ese derecho fundamental en perjuicio de los candidatos, partidos políticos y de la sociedad en general (...) De igual manera, debe destacarse que tratándose de debate político, es una práctica constante que se emitan expresiones y la libertad de expresión ampara la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los*

Con base en estos razonamientos, el Tribunal debió partir de la premisa referente a que las expresiones de los militantes deben ser tuteladas, aún y cuando generen cierta afectación a la imagen del partido aplicando los criterios que utilizó en aquellas sentencias restitutorias del derecho a la libertad de expresión que se analizaron en el apartado anterior.

Por otro lado, debe razonarse que al describir a estas conductas infractoras como: “*dotadas de una connotación genérica*” y “*contornos amplios*”, la Sala prácticamente reconoce que su redacción incluye términos amplios e imprecisos, los cuales comprenden diversas conductas dentro de su significado.

Como se explicó con antelación, el mismo órgano jurisdiccional definió el concepto “*ataque*” equiparando a éste con 11 conductas distintas, incluyendo la impugnación, la crítica, el hostigamiento, la amenaza y el insulto, y por lo tanto, con una amplísima gama de acciones y supuestos, cuyos ejemplos paradigmáticos son totalmente opuestos, pues existe una diferencia radical entre la expresión de una crítica objetiva y posiblemente provechosa respecto a la actuación del partido y el simple insulto o expresión discriminatoria dirigida a un miembro específico del mismo.

En el primer supuesto, la crítica se encuentra esencialmente protegida por el derecho fundamental a la libertad de expresión, incluso en el supuesto de ser negativa, áspera o incómoda, y tanto si se formula sobre el partido como también si se refiere a miembros en específico que pertenezcan al mismo²⁴⁹. En cambio, el insulto o las palabras denigratorias o discriminatorias no están tuteladas por el mismo derecho fundamental, con independencia de que se dirijan al grupo político o sus militantes y pueden válidamente ocasionar la aplicación del régimen disciplinario.

Empero, al comprender estas situaciones por igual dentro del concepto “*ataque de palabra*”, es evidente que esta noción presenta la característica de ambigüedad semántica, debido a que se utiliza una palabra que admite distintas interpretaciones y genera incertidumbre y confusión sobre su radio de aplicación,

gobiernos, instituciones y gobernantes, partidos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión”. Luego entonces, debe realizarse una interpretación favorecedora de la libertad de expresión en todo caso que la involucre (y no únicamente en el supuesto de que intervengan fuerzas políticas) y reconocer que se tutela la capacidad de los militantes para circular libremente ideas al interior del partido.

²⁴⁹ En la sentencia con número SUP-RAP-176/2010, la Sala Superior resolvió que la ciudadanía tiene derecho a saber si un candidato a un cargo de elección popular ha realizado conductas que puedan calificarse como prepotentes o intolerantes, posee cualidades que afecten su capacidad para gobernar o ha incurrido en actos de corrupción, pues se trata de cuestiones que trascienden su esfera privada y resultan de interés para los electores. Por ello, un militante debería tener la capacidad de emitir este tipo de expresiones respecto a sus pares.

permitiendo sancionar conductas tanto protegidas por la libre expresión como exentas de su apoyo²⁵⁰.

Estas afirmaciones se comprueban mediante la aplicación del modelo de ambigüedad propuesto por Hernández Marín²⁵¹, bajo el cual, una expresión es ambigua sí y solo sí, al utilizarse dentro de distintos contextos, adquiere diversos significados en cada uno de ellos, y sin embargo, la expresión puede identificarse con cada significado adquirido en cada contexto²⁵². Esto es, el concepto de “*ataque de palabra*” (e), abarca según la Sala Superior las conductas de: crítica (e1), impugnación (e2) y ofensa (e3).

De esta manera, en el contexto del correcto ejercicio de la libertad de expresión (c1), un militante puede efectuar una crítica válida respecto una decisión del partido que considera incorrecta, y actualizar la infracción por atacar la imagen partidista (e=e1). En el contexto informativo (c2), un militante puede manifestar que impugnará una decisión del partido que considera violatoria de sus derechos y también incurrir en la infracción, al atacar los principios y programas de la fuerza política con su declaración (e=e2). Y por último, en el contexto de un discurso violento (c3), un militante puede insultar a los miembros de un órgano del partido e incurrir en infracción por lastimar la imagen y principios del partido (e=e3).

Por lo tanto, a pesar de producirse en distintos contextos, la crítica, la impugnación y la ofensa pueden ser concebidas como ataques de palabra a los principios, programas o imagen de la fuerza política y ser sancionadas en términos de los EPAN y RSPAN, siendo indudable que el término deviene ambiguo y por ende, inconstitucional, bajo el parámetro empleado por la Sala Superior.

Ocurre la misma situación con el concepto “*ataque de hecho*” pues lo mismo abarca acciones que están protegidas por la libre expresión por gozar de un contenido simbólico (el ya mencionado concepto de discurso simbólico o

²⁵⁰ Recuérdese que el Dr. Carbonell se refiere a esta distinción como el “*perímetro*” de la libertad de expresión, el cual excluye los insultos Carbonell, Miguel y Luis Octavio Vado Grajales. Op. Cit. Págs. 65 a 70 y 91.

²⁵¹ Hernández Marín, Rafael. *Interpretación del derecho y ambigüedad*, en *Pensar el Derecho, Ensayos de teoría jurídica contemporánea*, Número 7, Editorial Ara, Perú, 2010, Págs. 280 a 293.

²⁵² Gráficamente el autor utiliza los símbolos ‘e’, ‘e1’, ‘e2’...‘eN’ como abreviaciones de enunciados o expresiones y supone que ‘e’ salvo los demás símbolos (‘e1’, ‘e2’...‘eN’) representan expresiones que no son sinónimas entre sí. Por lo tanto, una expresión ‘e’ es simplemente ambigua si, y solo sí: Existe un contexto c1, tal que ‘e’ significa en c1 (lo mismo que) ‘e1’... y Existe un contexto c2, tal que ‘e’ significa en c2 (lo mismo que) ‘e2’... y Existe un contexto ‘cN’, tal que ‘e’ significa en CN (lo mismo que) ‘eN’. *Ibidem*. Págs. 282 y 283.

“*symbolic speech*”), que conductas que carecen de éste y son susceptibles de sanción, como la comisión de actos violentos²⁵³.

En este tenor, se insiste en que si la inconstitucionalidad de una hipótesis de sanción, según el órgano jurisdiccional, deriva del hecho de que ésta comprenda un número considerable de acciones dentro de su significado, de tal manera que ni los operadores jurídicos ni los destinatarios de la norma puedan conocer su alcance, es indudable que las disposiciones relativas a los “*ataques de palabra o de obra*”, se ubican en este supuesto, pues no existe claridad alguna respecto a las acciones específicas que comprenden.

Estas conclusiones coinciden con la opinión sostenida por el Magistrado Flavio Galván Rivera, quien votó en contra del proyecto presentado en este caso y emitió un voto particular, en el cual señala que el estudio de la Sala debió limitarse a las hipótesis de infracción consistentes en: “*atacar de hecho o de palabra a los principios y programas del partido*” y “*acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución*”²⁵⁴, y debió concluir la inconstitucionalidad de ambas por transgredir el derecho humano de libertad de expresión.

El citado jurista explica lo siguiente:

“(...) el uso de los vocablos ‘ataque’, ‘acciones’ y ‘declaraciones’ en el texto de las disposiciones intrapartidistas que establecen los correspondientes tipos de infracción administrativa sancionables, a mi juicio, es evidentemente contrario a los principios constitucionales de legalidad y certeza jurídica porque, por sí mismo y en el contexto normativo analizado, son constitutivos de supuestos indeterminados o abiertos, que no permiten a sus destinatarios, ni a los aplicadores de la normativa intrapartidista, conocer su significado y alcance concreto, específico y claro, esto es, cuales son las conductas ordenadas o prohibidas (...) las hipótesis jurídicas que se estudian carecen de

²⁵³ Ejemplos de acciones dotadas de contenido simbólico son los plantones, huelgas de hambre y clausuras simbólicas de edificios que pueden ser realizados por militantes para manifestar una postura de rechazo u exigir una actuación del partido. En cambio, carecen de contenido simbólico y son sancionables bajo el marco normativo de la libertad de expresión las amenazas no verbales, las agresiones y representaciones ofensivas. Como ejemplo, en la sentencia SUP-JDC-341/2003, el TEPJF analizó el caso del militante Martín Salvador González Ramírez, a quien se expulsó del PAN por realizar actos de violencia durante una convención distrital del partido y que culminaron en la atención médica de militantes y la intervención de la policía.

²⁵⁴ El Magistrado arriba a esta conclusión al sostener que la Comisión de Orden del Consejo Estatal de Sonora no adecuó la conducta típica descrita por el artículo 13 EPAN con los hechos imputados a Manuel Espino y por lo tanto, no realizó una subsunción. Es decir, se limitó a citar las infracciones sin aplicarlas al caso, con la salvedad de las dos cuya constitucionalidad se debió estudiar en el asunto. Véase el VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-641/2011.

*elementos claros y definidos, respecto de las conductas que actualizan el tipo de antijuridicidad intrapartidista, por lo que es evidente que su existencia y vigencia, en el orden jurídico del Partido Acción Nacional, provoca un riesgo para el ejercicio de los derechos fundamentales y partidistas de sus afiliados (...)*²⁵⁵

Con base en las anteriores conclusiones, se ha evidenciado que la Sala Superior omitió aplicar su parámetro de inconstitucionalidad a otras disposiciones normativas previstas por el artículo 13 de los EPAN (y que han sido repetidas en los EPANV), y que debió advertir que su redacción contiene términos abiertos e imprecisos, guardando similitud con el supuesto de “*realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución*”; por lo que constituyen enunciados normativos indeterminados y genéricos, y en consecuencia violatorios de los principios de certeza y tipicidad, así como del derecho fundamental a la libertad de expresión, según lo resuelto por el propio órgano jurisdiccional.

Respecto a los tres argumentos calificados como “genéricos” y con base en los cuales, el mismo órgano jurisdiccional afirmó la constitucionalidad de las hipótesis infractoras antes analizadas, se plantean las siguientes objeciones, derivadas del marco jurisprudencial de la libertad de expresión:

La Sala Superior sostuvo que al incurrir en las conductas infractoras (“*indisciplina*”, “*deslealtad*”, “*ataques de hecho o de palabra*”) el militante puede lesionar los fines constitucionales del partido político y por tal motivo se justifica su existencia y aplicación.

Este razonamiento omite dos consideraciones: Primera, la ya mencionada posibilidad de que el partido cumpla con sus fines en forma ilícita o injusta y por lo tanto, su actuación sea susceptible de crítica por el militante, siendo ésta tutelada por el ejercicio de la libertad de expresión, pues así como el órgano jurisdiccional ha permitido los comentarios y juicios negativos respecto al ejercicio del poder, al exterior de la fuerza política, también debe permitirlos en su interior. Y segunda, parece olvidar que la finalidad constitucional de un partido político no radica únicamente en permitir el acceso de los ciudadanos al poder público, sino que también consiste en potenciar los derechos de sus militantes²⁵⁶.

Por tal motivo, el hecho de que la libertad de expresión de los militantes pueda afectar o influir sobre el cumplimiento de los fines de un partido no es motivo suficiente para que se limite este derecho fundamental a través de las conductas

²⁵⁵ *Ibíd.*

²⁵⁶ Véase González Castillo, Leonel. Op. Cit. Págs. 16 y 17.

infractoras que prevén los EPAN (viciadas de inconstitucionalidad) y se castigue su ejercicio con la expulsión de la fuerza política.

Por el contrario, como planteó el actor en sus agravios, la ambigüedad y aplicación discrecional de estas hipótesis de sanción contrarían los elementos mínimos de democracia que el TEPJF exige a los estatutos partidistas para ser válidos, pues debe recordarse que entre ellos se incluye, posibilitar el mayor grado de participación de los militantes y resguardar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión.

En cuanto al argumento de la Sala referente a que las conductas infractoras previstas en los EPAN aseguran el respeto a los derechos de los demás militantes, éste también es incorrecto, pues la realidad es que ese instrumento jurídico protegía diversos bienes jurídicos del partido (su imagen, privacidad y el cumplimiento de sus fines y obligaciones constitucionales) más no preveían disposiciones normativas que protegieran los derechos de militantes frente a las conductas ilícitas de otros. Este supuesto fue contemplado hasta la reciente expedición de los EPANV, los cuales sancionan las expresiones difamatorias o calumniosas que formule un militante respecto de otro²⁵⁷.

Es decir, la normatividad partidista vigente al resolverse el caso *Manuel Espino* carecía de normas que sancionaran las manifestaciones que se efectúen entre miembros del partido y fueran injuriosas, ofensivas o discriminatorias; por ende, es falso que existiera la necesidad de restringir el ejercicio de la libertad de expresión con el objeto de proteger otros derechos fundamentales de los mismos militantes como arguyó el órgano jurisdiccional.

Por último, el argumento relativo a que las conductas infractoras son necesarias para que se respeten las decisiones de los órganos directivos del partido y con ello, preservar su carácter democrático, es también objetable por lo siguiente:

Se ha explicado que el TEPJF ha reconocido que la libertad de expresión constituye un elemento indispensable para la formación de una opinión pública libre y ésta, a su vez, caracteriza a los regímenes democráticos, por lo que la crítica y el disenso devienen inherentes a las instituciones democráticas (y por lo tanto, a los partidos políticos), así como la necesidad de adoptar una “*política del reconocimiento del otro*” que permita la oposición a quienes ejercen el poder, al igual la crítica y la impugnación de sus actos²⁵⁸.

²⁵⁷ EPAN “Artículo 121(...) d) La suspensión de derechos será acordada por indisciplina (...) así como en el caso de que incurran en difamación o calumnias en contra de militantes o candidatos del partido”. Guardando relación con “Artículo 12. 1. Son obligaciones de los miembros del Partido: Salvaguardar la buena fama pública y el prestigio del Partido, de sus dirigentes y militantes,(...)”.

²⁵⁸ García de Enterría, Eduardo. Op. Cit. Págs. 68 y 69.

Por ello, las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión al interior de un órgano de naturaleza política no necesariamente favorecen su carácter democrático, sino que pueden reducirlo o anularlo, ocasionando que sus militantes dejen de participar y difundir sus auténticas ideas y opiniones (tanto dentro como fuera de él), para limitarse a reproducir o adoptar las sostenidas por la jerarquía partidista.

Ello no significa que la libertad de expresión de los militantes sea ilimitada, sino que sus restricciones no deben exceder las que prevé el marco normativo del derecho fundamental²⁵⁹ y deben también de satisfacer los requisitos que el propio TEPJF impuso a los regímenes disciplinarios partidistas, incluyendo la interpretación y aplicación estricta de sus hipótesis sancionatorias, así como la satisfacción del principio de necesidad.

Empero, las conductas infractoras previstas por los EPAN (ahora repetidas en el artículo 121 de los EPANV), no cumplen estas exigencias, pues al permitir que las críticas, disensos y opiniones emitidas por los militantes sean sancionados imponen mayores limitaciones a éstos en el ejercicio de su la libertad de expresión que las previstas por la CPEUM, la CIDH y el PIDC; y dejan de satisfacer las exigencias de un régimen disciplinario democrático y constitucional.

En este sentido, dentro de su voto particular emitido en este caso, el Magistrado Flavio Galván Rivera explica que la democracia no debe ser entendida sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino que el artículo 3 de la CPEUM la define como: *“un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo”* y por tal motivo, a fin de ser un auténtico medio para la democracia interna y externa, los partidos deben incluir en sus documentos básicos la garantía de la vigencia, goce y ejercicio de los derechos a la información intrapartidista y de libertad de expresión y publicación, incluyendo la disidencia, la autocrítica y la crítica²⁶⁰.

Finalmente, tampoco asiste la razón al TEPJF al resolver que las mismas hipótesis de infracción no ocasionan la censura previa de los militantes sino únicamente la aplicación de una responsabilidad ulterior, pues ésta medida también puede generar una disminución considerable en la facultad de las personas para manifestarse libremente.

Este supuesto es definido por la doctrina como *“efecto silenciador”* y se produce cuando alguna persona o grupo distinto al Estado, aprovechando su condición de superioridad, disminuye la posibilidad del discurso público e impide *“que el*

²⁵⁹ Elemento que el TEPJF calificó como *“congruencia sistémica”* al resolver el Caso Héctor Álvarez Contreras (SUP-JDC-14852/2011).

²⁶⁰ Véase el voto particular dictado por el Magistrado dentro de la sentencia SUP-JDC-641/2011, citado con antelación.

público escuche todo lo que tiene que escuchar”, siendo necesaria la intervención y regulación estatal, a fin de que *“el discurso de los poderosos no acalle o impida la expresión de los débiles”*²⁶¹. Una especie de este supuesto consiste en que la sanción aplicada con posterioridad a la emisión expresión, a pesar de ser lícita y válida, sea tan grave o exagerada que ocasione que el emisor y los demás miembros de la comunidad, limiten o atenúen sus manifestaciones futuras por temor a sufrir las mismas consecuencias. Esto es, el castigo impuesto a quien emitió la expresión es tan exagerado que tanto él mismo, como los demás, moderan su discurso y actuación²⁶².

En este tenor, debe recordarse que la comisión de las conductas infractoras antes analizadas fue sancionada con la expulsión del partido, la cual es la pena más grave que pueda ser aplicada por la fuerza política, pues equivale a anular el derecho de afiliación y demás derechos políticos del militante al interior del grupo.

Además, debe recordarse que según la Sala Superior, es irrelevante el ánimo, propósito o intención con el que se haya cometido alguna de las conductas infractoras y también, es innecesaria la demostración de algún daño o afectación al partido para que éstas se actualicen, por lo que basta con que algún militante incurra en alguna de las hipótesis de infracción (salvo el supuesto de *“indisciplina”*, la cual debe ser grave o reiterada) para que, de así desearlo el órgano partidista, sea expulsado de la fuerza política²⁶³.

En consecuencia, se concluye que la normatividad del partido es susceptible de producir un *“efecto silenciador”* en sus militantes, quienes al presenciar la expulsión de algún militante con motivo de las críticas, disensos, juicios u

²⁶¹ Fiss, Owen. *El Efecto Silenciador de la Libertad de Expresión*, Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series, Paper 1325, puede consultarse en la dirección electrónica http://www.digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1325.

²⁶² La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a estas medidas vigentes en México, indicando que pueden tratarse de tipos penales o de acciones civiles y señalando respecto a éstas últimas que: *“(…) deben existir estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden información sobre asuntos de interés general o de crítica política, incluyendo el estándar de la real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones (…)* Cabe recordar que, como la Corte Interamericana ha observado, el temor a la sanción civil puede ser tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, con el resultado evidente de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos.” Véase *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, aprobado por la Comisión el 7 de marzo de 2011 y disponible en la dirección electrónica <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/>.

²⁶³ Los EPANV conservan este defecto, pues no sólo repiten las hipótesis de infracción previstas en los EPAN (con la salvedad de la declarada inconstitucional) sino que reiteran que las faltas consistentes en el ataque de hecho o de palabra a los Principios de Doctrina y programas del partido, la comisión de actos delictuosos, y la colaboración y afiliación a otro partido se sancionan de forma exclusiva con la expulsión sin existir gradación alguna.

opiniones que éste haya manifestado, se abstendrán de difundir los suyos y en cambio, se acogerán a la opinión o criterio mayoritario.

Por lo tanto, los supuestos de infracción que analizó la Sala Superior son susceptibles de producir censura, no previa sino futura, entre los militantes del partido y bajo esta lógica, disminuir en forma considerable su ejercicio efectivo de la libertad de expresión.

5.3 Análisis de los argumentos empleados por la Sala Superior para confirmar la expulsión del militante.

Tras haber determinado la constitucionalidad de la mayoría de las hipótesis de infracción contenidas en los EPAN, la Sala analizó los demás argumentos hechos valer por el actor para combatir su expulsión del partido y que consistieron esencialmente en la comisión de diversas violaciones durante el procedimiento disciplinario (A) y la incorrecta interpretación y aplicación de la normatividad partidista (B)²⁶⁴.

Todos estos argumentos fueron calificados como inoperantes o infundados por el órgano jurisdiccional, aunque algunas de las conclusiones a las que arribó merecen un breve análisis, a fin de entender con claridad el sentido del fallo y someterlo a una crítica.

- I. Irrelevancia de las pruebas ofrecidas en el procedimiento para acreditar la comisión de un daño al partido.

El actor argumentó que las conductas que efectuó y fueron valoradas por el partido no actualizaron ninguna de las hipótesis de infracción, y también que contrario a lo alegado por la fuerza política, sus declaraciones y expresiones no pudieron ser valoradas como un factor determinante que ocasionara la derrota del partido en las elecciones locales.

La Sala Superior consideró infundado este razonamiento, señalando que las disposiciones normativas no requieren de alguna prueba adicional de daño

²⁶⁴ **A) Violaciones cometidas por la Comisión de Orden del Consejo Estatal de Sonora:** 1. Parcialidad del presidente de la comisión, 2. Omisión de expedir un dictamen por escrito con antelación a la votación de la Comisión, 3. Omisión de estudiar los alegatos formulados por el actor ante la Comisión, 4. Omisión de levantar el acta de audiencia. 5. Violación a las normas que rigen el derecho probatorio, al no haber requerido al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) la exhibición de versiones estenográficas y videos de algunas sesiones. **B) Incorrecta interpretación y aplicación de la normatividad partidista disciplinaria** La Sala dividió el primer agravio en los siguientes incisos: 1.1. Exhaustividad y congruencia de la resolución. 1.2 Tipicidad de las conductas infractoras. 1.3 Incorrecta valoración de los medios de prueba. 1.4. Incorrecta valoración de las pruebas de daño, Y 1.5. Actualización de las hipótesis normativas y análisis de las conductas acreditadas, 2. Indebido ejercicio de la facultad investigadora del CEN, y 3. Error al resolver la inoperancia e incongruencia de los agravios expuestos en el recurso de reclamación.

distinta a la realización de la conducta. Una vez acreditado los supuestos fácticos y la culpabilidad del infractor, se tiene plenamente actualizado el daño a los intereses, reputación o imagen del partido²⁶⁵.

Por lo tanto, habilita al partido para sancionar a sus militantes por las expresiones o manifestaciones que emitan o realicen, sin la necesidad de valorar si éstas se realizaron con una finalidad informativa o con el objeto de aportar la formación de la opinión pública y al régimen democrático interno, o bien, carecieron de toda utilidad u objeto.

Esta postura se opone a la que sostendría posteriormente el mismo TEPJF en el caso *Luis Armando Reynoso Fermat*, en el cual resolvió que la expulsión de un militante se justifica cuando se acredita materialmente que su actuación o participación generó un beneficio para otro partido y éste lo aprovechó. Es decir, la afectación a los intereses del partido no puede darse por sentada sino que debe ser acreditada en forma satisfactoria.

De haber aplicado este criterio en el caso *Manuel Espino*, se debieron analizar con detenimiento las publicaciones y expresiones efectuadas por el actor y determinar si, como alegó el partido, afectaron realmente el resultado de los procesos electorales locales o sólo demostraron su disenso y crítica respecto a las decisiones y candidatos postulados por éste.

II. Prevalencia de los derechos del partido sobre el derecho a la libertad de expresión del militante.

La Sala Superior argumentó que el hecho de que Manuel Espino fuera miembro del CEN del partido y hubiera fungido como Presidente del mismo, generó una fuerte presunción respecto que conocía el contenido y alcance de la normatividad partidista; y además, permitía exigirle un mayor deber de diligencia, pues debió conocer la relevancia que podían generar sus manifestaciones críticas y la posibilidad de que éstas dañaran los intereses y la imagen del partido.

Inclusive, resolvió que existe una máxima de la experiencia en el sentido de que los cuestionamientos “*públicos y airados*” de un miembro del partido con éstas características ejercen influencia en la opinión pública que la de otros militantes, por lo que aunque debe garantizarse la amplia tolerancia de las opiniones y la

²⁶⁵ Cabe señalar que el Magistrado Manuel González Oropeza se apartó de esta conclusión, señalando que la misma Sala Superior conoció de las impugnaciones de las elecciones a Gobernador de algunas entidades respecto a las cuales se manifestó el actor y que en esos juicios no se hizo valer que sus declaraciones hubiesen afectado la equidad del proceso. Además que en el caso del Estado de México sus expresiones se realizaron fuera de proceso electoral y por lo tanto, no pudieron generar alguna afectación al partido. Véase el Voto particular dictado por el referido Magistrado dentro de la sentencia SUP-JDC-641/2011 citado con antelación.

libertad del debate sobre los intereses comunes, es exigible un “*deber de prevención*” para no afectar en forma injustificada los intereses y derechos del partido.

Con esta postura, el órgano jurisdiccional parece apartarse del criterio que sentó en el caso *Armando Ovando Gallegos*, en el cual afirmó que la libertad de expresión merece una mayor protección constitucional cuando se dirige a partidos políticos y que son éstos quienes deben soportar un mayor riesgo de afectación de sus derechos; y también explicó que las manifestaciones que pueden generar responsabilidad son aquellas que desestabilizan o ponen en riesgo la identidad del partido, siendo indispensable el uso de la técnica de ponderación, a fin de determinar si se incurre en esa hipótesis.

Efectivamente, mientras que en el fallo antes citado se otorgó preponderancia a la libertad de expresión del militante frente a la imagen del partido, en el caso *Manuel Espino* se invierte esta prelación en forma injustificada y se rechaza la necesidad de valorar lo manifestado por el miembro del partido.

En este sentido, al emitir su voto particular y explicar su disenso respecto al sentido de esta sentencia, el Magistrado Flavio Galván Rivera citó el caso *Armando Ovando Gallegos* como precedente, advirtió que la línea jurisprudencial de la Sala Superior había sido la de privilegiar la maximización del derecho a la libre expresión no sólo frente al Estado, sino también al interior de los partidos y sostuvo que las manifestaciones de crítica o autocrítica de un militante son acordes con el propósito de la libertad de expresión, pues garantizan prácticas que reflejan la deliberación e información de los miembros del grupo político, prevaleciendo la participación de quienes lo integran²⁶⁶.

Por ello y debido a que la libre circulación de ideas e información acerca de los partidos políticos es consustancial al debate democrático, se debe permitir que los militantes cuestionen, indaguen, critiquen y resalten los aciertos y errores de las fuerzas políticas²⁶⁷.

III. Actualización de las conductas infractoras por las declaraciones del actor.

La Sala resolvió que los cuestionamientos públicos referentes las estrategias, procedimientos, programas, principios y candidatos postulados por un partido político afectan su imagen e intereses. Sin embargo, aclaró que éstos únicamente pueden ser considerados “*ataques*” conforme a los EPAN, cuando son desproporcionados en función de:

²⁶⁶ Véase el voto particular dictado por el Magistrado dentro de la sentencia SUP-JDC-641/2011 citado con antelación.

²⁶⁷ *Ibidem*.

1. El contenido o naturaleza de los actos empleados. Identificando al emisor, el mensaje, el objeto y los destinatarios.
2. Los medios empleados. A fin de detectar una posible pauta o patrón y definir si la expresión fue espontánea o sistemática.
3. Los momentos de la vida interna del partido respecto de los procesos electorales. Pues se otorga una mayor importancia a los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes y también, a los procesos electorales.

Por este motivo y con el objeto de disminuir la discrecionalidad en la aplicación de la normatividad partidistas es que estos tres elementos deben ser valorados, junto con la importancia de los bienes jurídicos tutelados (es decir, los principios y programas del partido y el derecho de afiliación colectiva de los militantes) para determinar la gravedad de la conducta infractora y bajo esta lógica, la expulsión del militante.

De esta manera, el juzgador concluyó (sin efectuar un análisis puntual e individualizado de cada elemento antes enunciado) que la expulsión de Manuel Espino fue correcta porque sus “*ataques de palabra*” se dirigieron contra la principal finalidad del partido durante un proceso electoral, el cual es ganar la elección, toda vez que cuestionó a los candidatos postulados y las coaliciones integradas, sin haber intentado previamente impugnarlos al interior del partido y en algunos casos, sus expresiones se formularon con pocos días de anticipación a la celebración de la jornada electoral respectiva.

Por esta razón y en atención a que la afectación a los intereses del partido no requiere de prueba o demostración, determinó que el actor actualizó todas las hipótesis de infracción que le fueron imputadas (ataque de palabra al partido, incurrir en actos de deslealtad e incumplir sus deberes como miembro activo del partido e integrante del CEN) de manera grave, por lo que su expulsión fue lícita.

La Sala Superior respalda esta conclusión con el argumento de que es razonable que los partidos exijan de sus militantes una mayor diligencia, autocontención o moderación para cuestionar a sus candidatos y estrategias durante los procesos electorales, toda vez que el interés máximo de la fuerza política radica en conseguir el triunfo; asimismo, consideró también razonable la exigencia de que los militantes emitan sus expresiones dentro del partido y no en forma pública, a fin de que no se afecte la votación que pueda recibirse. Aunque simultáneamente, tratándose de estrategias electorales, debe permitirse la mayor participación posible de los militantes con el objeto de procurar al electorado la mejor oferta política que garantice el triunfo al partido²⁶⁸.

²⁶⁸ La Sala cita el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, advirtiendo que en él, la CIDH se pronunció sobre la necesidad de que todas las personas puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos a cargos públicos, y disientan y confronten sus ideas y opiniones con el objeto de formar su criterio y poder votar. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 8 de julio de 1986. Cabe destacar que el TEPJF atribuyó a esta sentencia el carácter de vinculante, fundándose en el

El órgano jurisdiccional aplicó estas conclusiones al caso concreto, atendiendo a las declaraciones emitidas por el actor, arguyendo que lo ordinario sería que la crítica emanara de los partidos y candidatos opositores y no de los militantes del partido, quienes deben exhibir su lealtad y preocupación legítima por las decisiones tomadas a través de la denuncia y la discusión interna; siendo que el militante expulsado efectuó una pauta de ataques a las decisiones del partido sobre los candidatos que postularía a cargos de elección popular y las coaliciones que integraría con otras fuerzas políticas, a pesar de que en su carácter de miembro del órgano directivo del partido pudo difundir su opinión respecto a esos temas.

Frente a estas conclusiones se formulan las siguientes objeciones: Primero, se debe razonar que la necesidad de valorar los medios que emplea un militante para difundir sus ideas, así como el momento en que transmite éstas, a fin de determinar si sus expresiones constituyen un ataque al partido, carece de asidero en el marco normativo de éste derecho fundamental.

Ello, porque, la CADH y el PIDC indican que el derecho a la libre expresión puede ejercerse por cualquier procedimiento que elija el emisor²⁶⁹, de tal manera que se protege el derecho a expresarse con independencia del medio elegido y por lo tanto, en principio, la licitud de la expresión emitida es indiferente del medio de comunicación empleado para transmitirla.

Por otro lado, debe reflexionarse que en acatamiento de las disposiciones que regulan la renovación de los cargos de elección popular, los partidos políticos nacionales participan en procesos federales cada 3 y 6 años, y durante el transcurso de éstos, también intervienen en la renovación de gubernaturas, congresos y ayuntamientos, por lo que participan en elecciones de manera continua (sin contemplar además sus elecciones internas). Por ello, si se validara la exigencia de atenuar la libertad de expresión de los militantes durante la celebración de procesos electorales, ello significaría la restricción casi ininterrumpida de este derecho.

Estas consideraciones se fortalecen al recordar que en el caso *Luis Armando Reynoso Fermat* se protegieron las expresiones emitidas por un militante en medios de comunicación masiva, durante la vigencia de un proceso electoral, y que éstas versaron sobre un candidato postulado por el partido a un cargo público y los dirigentes del mismo. Por lo tanto, pese a que estas manifestaciones se emitieron en las mismas condiciones que las valoradas por

deber de observar el control de convencionalidad, el cual a su juicio emanó de las sentencias dictadas por el juzgador interamericano en los casos *Cabrera García y Montiel Flores vs México* y *Almonacid Arellano y otros vs Chile*.

²⁶⁹ Actualmente, estas disposiciones de tratados internacionales son congruentes con la redacción del artículo 7 de la CPEUM, el cual dispone expresamente que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas "a través de cualquier medio".

la Sala Superior en el caso *Manuel Espino*, fueron consideradas lícitas y no catalogadas como “ataques” al partido.

Bajo estos mismos razonamientos se debe entender que los exhortos de la Sala para que los militantes moderen sus expresiones durante las contiendas y procuren efectuarlas al interior del partido, son también incorrectos.

Ello, porque si bien es cierto que el principal objetivo de un partido político durante la contienda electoral consiste en ganar ésta, también es cierto que no es válido que obtenga el triunfo a cualquier costo, vulnerando el orden jurídico y afectando los derechos humanos de militantes. Aceptar lo contrario, significaría concebir a la democracia como una mera competencia, exenta de límites y reglas, cuya única finalidad consistiría en la renovación de los titulares de los órganos de gobierno sin importar el respeto a la normatividad legal y partidista²⁷⁰.

En este sentido, el propio TEPJF ha reconocido la posibilidad de limitar el derecho a la libertad de expresión de las autoridades para proteger los principios del proceso electoral por la vía legislativa²⁷¹. Empero, nunca ha extendido esta limitación a los ciudadanos o los militantes de partidos, quienes se adhieren a una determinada fuerza política con diversos propósitos y no sólo con el fin de que éste obtenga el triunfo en alguna contienda particular. De allí que los miembros del partido puedan estar en desacuerdo con las acciones y decisiones tomadas por la directiva de éste para satisfacer ese fin, e inclusive, pueden alegar que su crítica u opinión está dirigida a demostrar que las determinaciones del partido son inadecuadas o erróneas para ganar una elección.

Bajo esta lógica, pretender que los militantes partidistas disminuyan su expresión durante las contiendas electorales no sólo es infundado sino ilógico y contraproducente para el propio partido²⁷².

²⁷⁰ Como ejemplo de la limitación de las decisiones partidistas en un régimen verdaderamente democrático, existe la sentencia SUP-JDC-803/2002 en la cual, la Sala Superior resolvió la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias del partido político Convergencia que condicionaban el registro de las candidaturas locales de cargos de elección popular a la previa autorización de su Comité Ejecutivo Nacional y de una comisión política, quien contaba con la facultad de poder registrar las candidaturas en forma supletoria sin consultar o informar a los militantes. Así, a pesar de ser útil para conseguir el triunfo del partido, esta facultad estatutaria se consideró violatoria del derecho fundamental de voto activo de sus militantes. Octavio, Ramos. Op. Cit. Pág. 251.

²⁷¹ Conforme al criterio ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA)***. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, TEPJF, páginas 682 a 684, Tesis XXVII/2004.*

²⁷² Si la democratización interna es concebida como las normas y procedimientos que procuran hacer más amplia la participación de los afiliados de un partido político en la toma de decisiones, se debe razonar que la restricción de la libertad de expresión propuesta por la Sala produciría la disminución de la participación y en consecuencia, la reducción de la democratización interna. Urruty, Carlos A. *El*

En esta tesitura, debe atenderse nuevamente a la realidad del sistema electoral, la cual demuestra la práctica de los partidos políticos de postular a candidatos que a juicio de los militantes no son idóneos o no representan la ideología y carácter del grupo (plasmada en los principios y programas a los que repetidamente alude la Sala Superior como un bien jurídico protegido) o bien, de incumplir con la normatividad que rige las contiendas internas, ocasionando la crítica y oposición de la militancia²⁷³.

En consecuencia, es posible que los miembros de un partido exhiban su lealtad y preocupación legítima por las decisiones partidistas mediante la crítica y disenso de éstas, considerando que incluso la victoria de alguna contienda sería menos importante o valiosa que el respeto a la auténtica voluntad de los militantes²⁷⁴.

Esta conclusión coincide con la del Magistrado Manuel González Oropeza, quien señaló en su voto particular que contrario a lo sostenido por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, si bien es cierto que dentro de los programas de los partidos se encuentra ganar las elecciones, también es cierto que para lograrlo se debe privilegiar que los candidatos sean electos en forma democrática. Por lo tanto, las expresiones dirigidas a sostener que la designación de un candidato no fue acorde a principios democráticos constituyen una opinión que debe ser respetada y no puede ser contraria a los principios del partido²⁷⁵.

Si como resolvió la Sala Superior en el caso *Armando Ovando Gallegos*, se debe reconocer que los partidos políticos no deben ser inmunes a la crítica y que el objetivo del derecho fundamental consiste en proteger al ciudadano que disiente del punto de vista mayoritario, se debe razonar que estas conclusiones son también aplicables durante la celebración de procesos electorales.

ejercicio en la actividad interna de los partidos políticos. Revista Justicia Electoral, TEPJF, número 19, año 2004, Pág. 69.

²⁷³ Como ejemplo existen las declaraciones de Violeta del Pilar Lagunes Viveros, quien impugnó el método de selección empleado por el PAN en el proceso interno para la selección de candidatos a integrantes del Ayuntamiento de Puebla, alegando que se utilizó en forma incorrecta el mecanismo de designación directa y el proceso no fue democrático. A pesar de emitir esta crítica e impugnar judicialmente la designación, esta militante no fue expulsada del partido. Véase la sentencia SDG-JDC-0031/2013.

²⁷⁴ Esta conclusión es apoyada por la idea de que el voto del elector produce varios efectos, pues beneficia tanto al partido político como al candidato. Por ello, es posible que algunos militantes prefieran el beneficio del partido antes que la postulación o incluso el triunfo de un particular candidato. En el sistema electoral mexicano esta situación es evidente en cargos públicos electos por el principio de representación proporcional. Urruty, Carlos A. Op. Cit. Pág. 70.

²⁷⁵ Véase el voto particular dictado por el referido Magistrado dentro de la sentencia SUP-JDC-641/2011 citado con antelación.

Igualmente, debe recordarse que en la sentencia SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS, la Sala explicó que en el ámbito político los titulares del derecho a la libertad de expresión poseen la capacidad de cuestionar e indagar la capacidad e idoneidad de los gobernantes, partidos y candidatos, así como de discrepar y confrontar sus propuestas, a fin de formarse una opinión y decidir. Además, sostuvo que la libre expresión no puede ser coartada por el hecho de que afecte a una cierta audiencia, por lo que deben protegerse las manifestaciones a pesar que irriten o molesten a un determinado sector.

Al aplicar estos criterios a un partido político se debe aceptar la posibilidad de que sus integrantes cuestionen la capacidad de sus órganos directivos y confronten sus decisiones en todo momento, y en forma paralela, se deduce la imposibilidad de limitar su expresión por el hecho de que éstas afecten a los miembros que integran esos órganos o son postulados como candidatos²⁷⁶.

Finalmente, el hecho de que los militantes cuenten con la posibilidad de expresarse al interior del partido y de impugnar sus decisiones, no anula la posibilidad de que se manifiesten ante la ciudadanía en general, pues es posible que sus declaraciones versen sobre temas de interés público y por ende, interesen a la colectividad en general; siendo este criterio sostenido por la misma Sala Superior en el caso *Héctor Álvarez Contreras*, en el cual protegió las declaraciones públicas que efectuó el militante sobre sus compañeros del grupo parlamentario al que pertenecía y el sentido de su voto en una decisión del Congreso local.

Con base en las anteriores objeciones, puede apreciarse que los argumentos empleados por la Sala Superior para confirmar la expulsión del militante en el caso *Manuel Espino*, contradicen en forma evidente las ideas y criterios que el mismo órgano jurisdiccional sostuvo en los casos *Armando Ovando Gallegos*, *Luis Armando Reynoso Fermat* y *Héctor Álvarez Contreras*, lo cual obedeció al hecho de que se apartara de los marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión.

Efectivamente, a diferencia de lo ocurrido en los fallos antes citados, el juzgador dejó de atender lo dispuesto por los artículos 6 de la CPEUM, 13 de la CADH y 19 del PIDC, y omitió reconocer las características particulares de la libertad de expresión, consistentes en su carácter de elemento indispensable de un régimen democrático, la necesidad de su especial protección en el ámbito político, la exigencia de que las restricciones a su ejercicio sean excepcionales y la

²⁷⁶ Cabe recordar que según Cruz Parceró, una concepción liberal de los derechos fundamentales impide que éstos sean sacrificados por razones utilitarias o de bienestar común. Luego entonces, la restricción de la libertad de expresión de los militantes con el objeto de favorecer el triunfo del partido en una elección puede ser definida como “anti-liberal”. Cruz Parceró, Juan Antonio. Op. Cit. Pág. 156.

necesidad de aplicar la técnica de ponderación cuando se confronte con otros derechos fundamentales.

5.4 Consecuencias del caso Manuel Espino y dificultad para sostener el fallo en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Se considera que la deficiente argumentación empleada por la Sala Superior del TEPJF al resolver este caso no sólo vulneró en forma irrevocable los derechos a de libertad de expresión y de afiliación de un único militante, sino que también generó consecuencias perjudiciales para los militantes de los partidos políticos existentes en el país, y también ha ocasionado repercusiones para el Estado mexicano frente a los organismos internacionales protectores de derechos humanos.

La afectación a los militantes de partidos se produce, porque pese a contar con los precedentes antes analizados en los cuales se protegió el derecho fundamental a la libertad de expresión, la Sala Superior se apartó de esta línea jurisprudencial y hasta la fecha no ha emitido alguna tesis o jurisprudencia que clarifique este tema específico y determine cuál es el criterio que debe prevalecer respecto a la protección de este derecho en la normatividad estatutaria.

Si como indicó la propia Sala, sus sentencias se caracterizan por ser pedagógicas y por tal motivo, pueden producir en la práctica un “efecto orientador” para las demás autoridades electorales (a pesar de no revestir la naturaleza jurídica de tesis o jurisprudencias conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) puede afirmarse que existen dos corrientes igualmente válidas a las que puede acudir para resolver los casos que involucren la libre expresión de los militantes de un partido; por un lado, la línea jurisprudencial trazada en los casos *Armando Ovando Gallegos*, *Luis Armando Reynoso Fermat* y *Héctor Álvarez Contreras*, y en oposición, la sentencia recaída al caso *Manuel Espino*.

Por ello, los militantes de todos los partidos son afectados, pues existe la posibilidad de que al cuestionar la constitucionalidad de disposiciones estatutarias que restrinjan o sancionen su capacidad de expresarse ante el IFE o el TEPJF, éstos se acojan al criterio del caso *Manuel Espino* y validen normas partidistas que posean términos vagos o ambiguos, o bien, argumenten la prevalencia del derecho a la imagen partidista, la finalidad de obtener el triunfo en algún proceso o el respeto a las decisiones de los órganos directivos sobre la posibilidad del disenso o la crítica.

Ante esta incertidumbre, puede concluirse que la tutela de los derechos fundamentales de los militantes dependerá en última instancia de la corriente

que el TEPJF decida seguir, sin que exista la seguridad de que opte por su efectiva protección frente a las disposiciones partidistas.

Esta hipótesis parece haberse confirmado por el hecho de que en la redacción de los recientes EPANV, el partido hayan conservado todas las hipótesis infractoras que fueron aplicadas en el caso *Manuel Espino* (con la salvedad de la declarada inconstitucional con la Sala) sin haber meditado la conveniencia de sustituirlas por otras redacciones que carecieran de términos ambiguos y vagos, guardaran congruencia sistémica no sólo con la CPEUM sino con la CADH y el PIDC y no produjeran el efecto silenciador de los militantes.

En otras palabras, pudo adecuar su régimen disciplinario a las características señaladas por la Sala Superior en este último fallo analizado, pero también a los marcos normativo y judicial de la libertad de expresión, considerando incluso las últimas reformas constitucionales efectuadas a los artículos 1, 6 y 7 de la CPEUM. Empero, el partido conservó estas disposiciones normativas como instrumentos que le permiten limitar los derechos fundamentales de libre expresión y afiliación de sus miembros.

No obstante, cabe señalar que estos nuevos estatutos contienen algunos cambios benéficos (aunque menores) en este tema. Por un lado, se ha incluido como hipótesis de infracción la *“inobservancia a los estatutos y reglamentos”*, la cual a diferencia de los supuestos de *“indisciplina”* o *“deslealtad”* posee términos precisos. Desafortunadamente, al igual que ocurre con la *“indisciplina”* este supuesto se vincula con la totalidad de la normatividad estatutaria y reglamentaria, de tal manera que si ésta última contiene disposiciones ambiguas y vagas, ello repercutirá en la actualización de esta infracción²⁷⁷.

Por otro lado, también se ha adicionado el supuesto relativo a *“incurrir en difamación o calumnias en contra de militantes o candidatos del partido”*²⁷⁸, el cual guarda cierta similitud con el límite impuesto por el artículo 41 de la CPEUM y el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del COFIPE a las expresiones que se utilizan en la propaganda política y electoral del partido, por lo que guarda congruencia con el marco normativo del derecho fundamental que nos ocupa.

Adicionalmente, a diferencia de los anteriores estatutos, protege un bien jurídico y derecho fundamental de los militantes frente a la actuación de otros, volviendo al partido un garante de estos derechos y no sólo un titular.

Empero, el beneficio de estas adiciones a la normatividad estatutaria puede ser nugatorio si al enfrentarse a un nuevo caso de sanción de un militante, se acude

²⁷⁷ EPAN. Artículo 121, 1, inciso f).

²⁷⁸ *Ibidem*.

a los demás supuestos de infracción cuya oposición a los marcos normativo y judicial de la libertad de expresión se ha demostrado en apartados anteriores.

Por otro lado, el caso *Manuel Espino* también involucra consecuencias para nuestro país en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, pues toda violación a los derechos reconocidos por la CADH que se produzca por actos de alguna autoridad de un Estado parte, incluyendo, desde luego las sentencias que emitan sus órganos judiciales, se traduce en una actuación ilícita del mismo que puede ser denunciada ante la CIDH²⁷⁹ y produce responsabilidad.

Ello, debido a que los Estados parte de la Convención se han obligado a adoptar las medidas legislativas o “*de otro carácter*” que sean necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos por ese tratado, incluyéndose en ese concepto las resoluciones y sentencias que dicten sus Tribunales judiciales²⁸⁰.

Bajo esta lógica, al emitir un fallo que no tutela en forma efectiva el derecho a la libertad de expresión o el derecho de afiliación de los militantes frente a los partidos políticos, el TEPJF posibilita que ésta sea estudiada por la CIDH y en caso de que se determine que su contenido contraviene la CADH se dicten medidas de reparación dirigidas al propio Tribunal y encaminadas a que se otorgue una efectiva vigencia al derecho violado en el ámbito nacional.

Respetuosamente, se estima que la sentencia dictada en el caso *Manuel Espino* difícilmente sería aceptada dentro del sistema interamericano de protección de derechos humanos, debido a que los argumentos contenidos en ella se oponen frontalmente a la jurisprudencia emitida por la CIDH y a la vez, demuestran la práctica de un deficiente control de convencionalidad.

Al respecto, cabe insistir que el reconocimiento de la competencia de la CIDH por un Estado implica no sólo acatar las sentencias que ésta dicte con motivo de un procedimiento contencioso, sino además, que sus órganos jurisdiccionales nacionales sigan los criterios emitidos por la misma Corte en aquellos litigios y opiniones consultivas en que no se vea directamente involucrado²⁸¹.

²⁷⁹ Con fundamento en la sentencia recaída al caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas del 26 de noviembre de 2010. Párrafo 225. También lo explica la tesis **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO**. Décima Época, T.C.C., Registro 2004187, Tesis Aislada (Común).

²⁸⁰ Véase Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco. Op. Cit. Págs. 68 y 69.

²⁸¹ Nuevamente se reconoce que ésta opinión es contraria a la sostenida por la mayoría de los integrantes de la SCJN, según la tesis de rubro **SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO**. Pleno, Décima Época, Registro 160482, Tesis Aislada (Constitucional), y respecto de la cual se formulan dos objeciones: Primera, que la “*Declaración de*

Bajo esta premisa, puede apreciarse que la sentencia del caso *Manuel Espino* contradice diversos criterios sostenidos por la CIDH en el caso *Kimel vs Argentina*²⁸², pues en ese fallo, el juzgador interamericano resolvió que dentro del debate sobre temas de alto interés público no sólo deben protegerse las expresiones positivas, sino también, las negativas que afecten a algún funcionario o sector de la población.

En oposición, el TEPJF sostuvo que los cuestionamientos públicos y airados de los militantes son capaces de generar una influencia en la opinión pública, y por tal motivo, es correcto exigírseles un deber de prevención para evitar afectar al partido. Por ello, deben someterse a una autocontención para cuestionar a los candidatos y estrategias partidistas, así como guardar moderación para expresarse dentro del partido y no en forma pública.

De igual manera, en el mismo caso invocado, la CIDH se refirió a la necesidad de que los tipos penales que sancionen la manifestación de informaciones u opiniones, atiendan a la gravedad de la conducta desplegada y el daño injustamente causado a un tercero; y además, posean una tipificación precisa, taxativa y previa, estando prohibidas las redacciones viciadas de ambigüedad o vaguedad que generen incertidumbre.

En cambio, la Sala Superior determinó la irrelevancia de acreditar la comisión de un daño a los intereses, la reputación o la imagen del partido político para que se actualicen las hipótesis de infracción contenidas el artículo 13 de los EPAN y, como se explicó anteriormente, concluyó la constitucionalidad de la mayoría de esas hipótesis normativas a pesar de que su redacción posee términos ambiguos.

Una segunda oposición a los criterios de la CIDH, consiste en que la Sala se apartó de la característica atribuida por este órgano jurisdiccional internacional a la libertad de expresión relativa a la prohibición de limitarla mediante la invocación de los conceptos de “orden público” y “bien común”²⁸³, pues uno de los argumentos jurídicos en que sostuvo la constitucionalidad de casi todas las fracciones del artículo 13 del EPAN, consistió en afirmar su utilidad para

México para el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (publicada en el DOF el 24 de febrero de 1999) no contempla la reserva o excepción de únicamente seguir los criterios que emita la CIDH en casos en que México sea parte; y segunda, que esa interpretación ocasiona discordancias entre los criterios nacionales y los de la CIDH, lo cual es antagónico al sistema interamericano de protección de derechos humanos, el cual no busca la supremacía del Derecho internacional sobre el nacional sino la congruencia de ambos. Véase Hitters, Juan Carlos, Op. Cit. Pág. 2.

²⁸² Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de mayo de 2008. Párrafo 88.

²⁸³ Casos *Ricardo Canese vs Paraguay*, párrafos 82 y 86; *Herrera Ulloa vs Costa Rica*, párrafos 112 y 113 e *Ibcher Bronstein vs Perú*, párrafos 151 y 152. Véase García Ramírez Sergio y Alejandra Gonza. Op. Cit. Pág. 17.

conservar el carácter democrático del partido, el cual identificó con las decisiones emitidas por los órganos directivos del mismo.

Luego entonces, la Sala atendió al bienestar genérico del partido y la efectividad de las determinaciones de la jerarquía partidista, como justificaciones para limitar la facultad de los militantes para expresarse libremente.

Por otro lado, es posible afirmar que la sentencia del caso *Manuel Espino* carece de un correcto control de convencionalidad del artículo 13 de los EPAN; pues el órgano jurisdiccional no efectuó un análisis de la redacción de las hipótesis de infracción contenidas en esa norma frente a los artículos 2 y 13 de la CADH, y por tal motivo, vulneró los artículos 1 y 29 del mismo instrumento legal.

En este tenor, el control de convencionalidad debe entenderse como aquella competencia formal y material de tipo jurisdiccional que poseen los jueces y Tribunales de los Estados parte que han suscrito la CADH y admitido la competencia contenciosa de la CIDH (y por mayoría de razón, sus Tribunales Constitucionales), para verificar de manera oficiosa si el acto u omisión reclamados, así como las leyes o normas que los regulan, se ajustan a la CADH y sus protocolos adicionales, con el objetivo último de restituir los derechos fundamentales violados²⁸⁴.

Por tal motivo, su aplicación implica la realización de una interpretación conforme (tanto en sentido amplio como en sentido estricto), a fin de que en el supuesto de que existan diversas interpretaciones jurídicas de alguna disposición normativa se prefiera aquella que haga congruente la norma con los derechos humanos y de no ser posible esa preferencia, se inaplique la disposición analizada²⁸⁵.

Como se explicó, la Sala resolvió únicamente la inconstitucionalidad de la conducta infractora consistente en “*realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente la institución*”, alegando que constituye un enunciado normativo, indeterminado y genérico, que vulnera los principios constitucionales de certeza y legalidad, y permite que se castiguen conductas que efectúen los militantes en ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y libertad de asociación.

Sin embargo, determinó la constitucionalidad (y de forma implícita la convencionalidad) de las demás conductas infractoras previstas por el artículo 13 de los EPAN (ahora contenidas en los EPANV); absteniéndose de arribar a la

²⁸⁴ Figueroa Ávila, Enrique. *Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral*, Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen 1, número 9, cuarta época, México 212, Pág. 134.

²⁸⁵ Según explica la SCJN en el criterio **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**. Pleno, Décima Época, Registro 160525, Tesis Aislada (Constitucional).

conclusión de que estas disposiciones no pueden ser interpretadas de manera que sean acordes con los artículos 13, y 29 de la CADH y respeten el contenido esencial de los derechos humanos antes señalados. Consecuentemente, faltó al deber de velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no sean mermados por la aplicación de leyes que resulten contrarias a su objeto y fin²⁸⁶.

Se considera que en ejercicio del control de convencionalidad, el TEPJF debió advertir que la redacción de todas las conductas infractoras contenidas en la normatividad estatutaria aplicada en el caso, permiten restringir el goce y ejercicio de la libre expresión de los militantes en mayor medida que la prevista por la CADH, por lo que ambos textos son incompatibles y bajo esta lógica, debió inaplicar esas disposiciones estatutarias por estimarlas inconventionales y como consecuencia de esa determinación, restituir al actor en sus derechos afectados.

Ello, al no ser posible efectuar una interpretación de las hipótesis de infracción que guarde congruencia con el artículo 13 de la CADH y la jurisprudencia que ha emitido la CIDH sobre el sentido y alcance de ese derecho fundamental, incluyendo las conclusiones a las que arribó en el caso *Kimel vs Argentina*.

Cabe señalar que este estudio de convencionalidad de las disposiciones estatutarias pudo efectuarse en forma ajena al estudio de constitucionalidad de las mismas. Sin embargo, el ideal consiste en realizar ambos análisis de forma paralela, entendiendo que la naturaleza de ambos controles es la de complementarse mutuamente y no la de oponerse. Es decir, la lógica usual consiste en que una norma inconstitucional sea también inconventional y viceversa.

De esta manera, al contradecir la jurisprudencia emitida por el órgano jurisdiccional interamericano y realizar una deficiente práctica del control de convencionalidad, se debe concluir que la sentencia dictada en el caso *Manuel Espino* no tuteló en forma efectiva los derechos a la libertad de expresión y de afiliación del militante afectado, sino que toleró su violación por el PAN.

Por estos motivos, se considera que el fallo dictado por la Sala Superior difícilmente sería aceptado en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, e inclusive, generó la posibilidad de que el militante afectado acudiera a la CIDH reclamando la indebida defensa que efectuó el Tribunal constitucional nacional de sus derechos.

Finalmente, debe razonarse que las anteriores conclusiones fortalecen la hipótesis sostenida a lo largo del presente trabajo, referente a que las

²⁸⁶ Caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas del 23 de noviembre de 2009. Párrafo 339, citado en Figueroa Ávila, Enrique. Op. Cit, Pág. 120.

sentencias que ha dictado la Sala Superior y que reparan debidamente los derechos fundamentales de militantes frente a las violaciones cometidas por partidos políticos, son resultado de la aplicación de los marcos normativos y jurisdiccionales que regulan el derecho a la libertad de expresión. Lógicamente, estas sentencias devienen congruentes con el sistema interamericano de protección de derechos humanos y al mismo tiempo que se funden en los marcos antes señalados, también contribuirán al perfeccionamiento y afinación de éstos.

Opuestamente, en la medida en que la argumentación empleada en la sentencia se aparte de los marcos antes señalados, evitará proteger en forma correcta el derecho humano a la libre expresión, se apartará de la corriente progresivamente trazada por los Tribunales Constitucionales sobre este tema y difícilmente podrá exponerse ante la comunidad jurídica internacional.

Conclusiones

El presente trabajo ha tenido por tema el estudio de los puntos que permitan entender que a pesar de la tendencia actual de aumentar y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal manera que exista una amplia posibilidad para manifestarse a través de cualquier medio, en cualquier ámbito y sobre cualquier tema, esta situación no se produce al interior de los partidos políticos nacionales en perjuicio de sus militantes.

Por una parte, el estudio del marco normativo de este derecho fundamental condujo a concluir que la CPEUM y los tratados internacionales protegen el derecho a difundir ideas, opiniones e información a través de cualquier medio y también, que la mayoría de las restricciones a esta posibilidad resultan efectivas y necesarias para la protección de otros bienes jurídicos relevantes o de otros derechos fundamentales (como la intimidad, la dignidad y el honor).

En este sentido, la última reforma a los artículos 6 y 7 de la CPEUM demuestra la intención de homologar la regulación nacional de los derechos humanos al estándar internacional, con el propósito de otorgar la mayor protección posible a las personas (según mandata el artículo 1 de la misma CPEUM) y de crear una congruencia entre estos instrumentos jurídicos.

A nivel legislativo, se demostró que esta tendencia se reduce parcialmente, debido a que el COFIPE no sólo limita a los partidos políticos y candidatos respecto a las expresiones que pueden utilizar, sino que también desarrolla la prohibición del artículo 41 constitucional referente a impedir el libre acceso de los ciudadanos a la radio y la televisión para difundir ideas que sean susceptibles de alterar el ámbito político, bajo el argumento de proteger el principio de equidad en la contienda. Con independencia de las objeciones que puedan plantearse a esta limitación en cuanto a su finalidad y conveniencia para los ciudadanos, al estar prevista en la Ley Fundamental resulta formalmente válida en el derecho interno.

Por otro lado, mediante el análisis de los criterios emitidos por la SCJN, el TEPJF y la CIDH respecto a la práctica, protección y limitación de la libertad de expresión, se arribó a la conclusión de que estos Tribunales han coincidido en emitir fallos que atribuyen características distintivas a este derecho fundamental, y que mediante ellas se han potenciado el ejercicio de la libre expresión y simultáneamente, ocasionado que únicamente se sancionen aquellas manifestaciones que incurran de forma evidente en algunas de las restricciones previstas por la CPEUM o los tratados correspondientes y que carezcan de alguna aportación para la formación de una opinión pública libre.

Por lo tanto, la normatividad vigente y los criterios jurisprudenciales actuales de la materia electoral sobre este tema, han ocasionado que se reconozca a los

partidos políticos una significativa capacidad para manifestarse y difundir sus ideas, por lo que aún y cuando cuentan con la limitación de incluir en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas, se les ha permitido la crítica negativa y directa de sus opositores, así como la difusión de juicios y datos negativos respecto a las actuaciones y decisiones de las autoridades que integran el gobierno y de los funcionarios que las presiden.

Ello, al entender que la contraposición de puntos de vista es innata al sistema democrático y que el debate es indispensable para que los ciudadanos estén informados sobre temas de interés público y con base en ese conocimiento, al celebrarse una elección, decidan el sentido de su voto.

No obstante, se demostró estos beneficios de la evolución normativa y la labor jurisdiccional del Tribunal Electoral no arriban a los militantes de los partidos políticos, debido a que los estatutos que emiten las mismas fuerzas políticas contienen disposiciones que se contraponen a ellos frontalmente, o que pueden ser interpretadas de tal manera que restringen la capacidad para manifestarse en mayor medida que la prevista por estos denominados marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión.

No es óbice lo anterior el hecho de que la jurisprudencia emitida por el referido Tribunal exija que los estatutos partidistas sean acordes con la CPEUM y contengan elementos mínimos que les permitan ser calificados como democráticos, incluyendo el respeto a los derechos fundamentales de los militantes, la procedencia de medios de impugnación contra los actos partidistas y el contar con un régimen sancionador que se ajuste a los principios constitucionales de legalidad y certeza.

Este último punto se traduce en la necesidad de que las normas y disposiciones que prevean las conductas infractoras y sanciones aplicables a los miembros del partido posean una redacción taxativa y utilicen términos estrictos y unívocos, además que se abstengan de redacciones ambiguas que precisamente permitan su interpretación en perjuicio de los militantes²⁸⁷.

Sobre este punto, se plantó la existencia de dos remedios para procurar que los estatutos partidistas cumplan con los requisitos de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad; consistiendo el primero de ellos en la revisión que debe efectuar el IFE en la primera ocasión que se presenten ante él (siendo un requisito para que el partido político obtenga su registro) y posteriormente, cada vez que se modifiquen, realizando entonces un control previo, abstracto y no jurisdiccional de su contenido.

²⁸⁷ Rodríguez Barrera, Edmundo. Op. Cit. Pág. 121.

Desafortunadamente se identificaron ciertas deficiencias de este control que impiden concebirlo como un instrumento eficaz para garantizar la protección del derecho a la libre expresión al dentro de las fuerzas políticas; siendo demostrada esta afirmación con el hecho de que el IFE haya aprobado los nuevos EPANV, sin efectuar un estudio profundo sobre las conductas infractoras previstas en ellos²⁸⁸.

Por esta razón, se piensa que la interposición del JDC ante el TEPJF constituye el mecanismo idóneo para la protección del derecho a la libre manifestación de ideas, considerando además la facultad constitucional que posee este órgano para inaplicar disposiciones normativas mediante la realización de controles de constitucionalidad y convencionalidad, así como la capacidad que también posee para ordenar que las interpretaciones conformes que realice se inserten en el texto de los estatutos partidistas.

A fin de sustentar esta idea se analizaron las sentencias dictadas por la Sala Superior en los casos *Armando Ovando Gallegos*, *Luis Armando Reynoso Femat* y *Héctor Álvarez Contreras*, en los cuales se protegió la libertad de expresión de los militantes frente a la aplicación de los estatutos partidistas y se establecieron pautas acerca del derecho a manifestarse dentro del grupo político y su prevalencia sobre otros bienes jurídicos bajo ciertas condiciones.

Mediante estos fallos, la Sala Superior estableció una línea jurisprudencial en el sentido de que la libre expresión no sólo debe estar presente en las relaciones del individuo frente a la autoridad, sino que también es exigible a los partidos y por tal motivo, éstos deben tolerar las ideas y posturas divergentes, así como una mayor afectación de sus derechos a la intimidad y la imagen; además que pueden ser objeto de crítica y declaraciones que impliquen confrontación.

Se explicó que el hecho de que el Tribunal arribara a estas conclusiones se debe a que su argumentación se apoyó en los actuales marcos normativo y jurisprudencial de la libertad de expresión, lo que se comprueba con la compatibilidad y congruencia que existe entre sus razonamientos y las ideas sostenidas por la SCJN y la CIDH acerca de las características de este derecho.

Sin embargo, también se demostró que esta línea jurisprudencial trazada se interrumpió cuando se resolvió el caso *Manuel Espino*, pues aún y cuando se cuestionó directamente la constitucionalidad de los EPAN bajo el argumento de que su redacción ambigua y vaga limitaba libre expresión de los militantes y generaba un efecto de censura, la Sala Superior dictó una sentencia que

²⁸⁸ Véase la *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos del Partido Acción Nacional*, cuyo resolutivo Primero señala: “Se declara la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos del Partido Acción Nacional, conforme al texto aprobado por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria de dicho partido.

contiene una reflexión previa sobre este derecho fundamental y un estudio sobre las características que debe revestir el régimen disciplinario de los partidos políticos dentro de un sistema democrático pero también posee una argumentación jurídica que se aleja de los marcos normativo y jurisprudencial.

Esta afirmación no es subjetiva sino que se funda en el estudio que se realizó de los argumentos contenidos en la sentencia y que se dividieron en dos apartados: El relativo a la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias y el referente a la aplicación de éstas en el caso concreto.

En el primero, el TEPJF declaró la constitucionalidad de todos los supuestos de infracción previstos en los EPAN, salvo uno, alegando que los términos genéricos e imprecisos utilizados en su redacción comprendían diversas conductas, de tal manera que no se tenía un conocimiento preciso de su alcance. En el segundo, concluyó que el militante había cometido las infracciones y que su expulsión del partido fue conforme a Derecho, arguyendo la prevalencia de los derechos del partido sobre la capacidad de manifestación de sus miembros, la posibilidad de exigir a éstos un deber de prevención con el objeto de no afectar los intereses del grupo y la importancia de obtener el triunfo en las elecciones.

Ello demuestra que el TEPJF se apartó drásticamente de los precedentes que él mismo había sentado y emitió una sentencia cuya argumentación ha sido cuestionada a lo largo de este trabajo, respecto a su metodología y conclusiones, demostrándose lo siguiente:

- 1.- Que el parámetro empleado para determinar la inconstitucionalidad de un supuesto de infracción (el uso de términos vagos y genéricos) no fue aplicado correctamente a las demás hipótesis, pues de haberlo hecho, hubiera apreciado su similitud y por lo tanto, declarado su falta de apego a la CPEUM.
- 2.- Que el Tribunal omitió aplicar los planteamientos a los que arribó en su reflexión previa sobre la capacidad de los miembros del partido para informar, debatir y criticar en su interior.
- 3.- Que también omitió valorar aspectos de la realidad democrática, como la posibilidad de que los órganos partidistas emitan decisiones que resulten ilícitas o sean valoradas como injustas o incorrectas por sus miembros y también, que dentro de la fuerza política existen varios grupos que pueden diferir sobre sus acciones y objetivos.

Por estas razones, se postula que el correcto sentido del fallo debió consistir en declarar la inconstitucionalidad del artículo 13 de EPAN en su totalidad por vulnerar los principios antes indicados e inaplicarlo en el caso concreto,

determinando entonces que la expulsión del militante fue incorrecta y restituyéndolo en sus derechos fundamentales²⁸⁹.

Estas ideas coinciden con la postura sostenida por el Magistrado Flavio Galván Rivera, quien explicó dentro de su voto particular que las hipótesis de infracción carentes de elementos claros y definidos que permitan determinar la conducta que actualiza el tipo antijurídico, atentan contra el derecho a la libre expresión de los militantes. Asimismo, explicó que la normatividad partidista deben ser un instrumento para la democracia, tanto interna como externa y por tal motivo, deben garantizar la vigencia y ejercicio de los derechos a la información intrapartidista y a la libre expresión y publicación, permitiéndose el disenso, la crítica y la autocrítica.

Finalmente, el presente trabajo advirtió sobre las consecuencias que produjo el caso *Manuel Espino* para los militantes de partidos políticos y también para el país en el denominado sistema interamericano de protección de derechos humanos. Lo primero se debe a que existe incertidumbre respecto al criterio que utilizará el TEPJF cuándo se vuelva a impugnar la inconstitucionalidad del régimen disciplinario de un partido o su aplicación, alegando que vulnera el derecho a la libre manifestación de ideas y opiniones.

Lo último, se debe a que la argumentación empleada por la Sala Superior se opuso a criterios emitidos por la CIDH e incurrió en un deficiente control de convencionalidad, toda vez que las disposiciones estatutarias impugnadas no se confrontaron en forma correcta con el texto de la CADH y la jurisprudencia emitida por el órgano jurisdiccional interamericano.

Con base en estos planteamientos, se ha comprobado la hipótesis del presente trabajo de investigación y la paradoja de que los miembros de fuerzas políticas gozan de una mayor capacidad de expresión al exterior de los partidos que al interior de éstos, lo cual incide en el régimen democrático externo, pues como postulan diversos autores, democracia interna y externa son dependientes la una de la otra y la limitación injustificada de un derecho fundamental en la primera, necesariamente ha de repercutir en la segunda.

En efecto, la imposición de una sola postura al interior de las fuerzas políticas reduce el número de las ideas y opiniones que configuran la opinión pública libre, limita la discusión de los ciudadanos sobre temas de interés público e incluso puede repercutir en las decisiones que tomen los órganos de gobierno.

²⁸⁹ De haberlo hecho, estas conductas infractoras no hubieran podido repetirse en el texto los EPANV, lo cual hubiera beneficiado a los militantes de esta fuerza política y hubiera constituido un importante en el sentido de orientar a los partidos políticos sobre las normas sancionatorias de sus estatutos.

Se espera que este trabajo alerte sobre esta situación y evidencie la necesidad de que se modifique la capacidad restringida de los militantes para manifestarse en sus partidos políticos, pues de esta manera se conseguirá cierta uniformidad en la tendencia a aumentar la vigencia y salvaguarda del derecho de los hombres a manifestarse con libertad ante cualquier auditorio y por cualquier medio respecto a todo tema posible.

De lo contrario, las reformas legislativas y las sentencias emanadas de Tribunales Constitucionales resultarán intrascendentes para garantizar este derecho en la práctica, pues existirá un ámbito considerable en que seguirá existiendo la restricción y la amenaza para comunicar el pensamiento con libertad.

Bibliografía.

1. Libros

1. Carbonell, Miguel y otro. La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2011.
2. Carbonell, Miguel y Luis Octavio Vado Grajales. Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentarios a la sentencia SUP-JDC-393/2005 del TEPJF, Coordinación de Información, Documentación y Transparencia del TEPJF, serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.
3. Carbonell, Miguel (Compilador). Neoconstitucionalismo(s), Editorial Trotta, España, 2009.
4. Carbonell, Miguel (Compilador). Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, Editorial Porrúa, México, 2004.
5. Castillo Córdova, Luis. Las libertades de expresión e información, Editorial Palestra, Perú, 2006.
6. Castillo González, Leonel. Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico del TEPJF, México, 2005.
7. Cruz Parceros, Juan Antonio. El lenguaje de los derechos, Editorial Trotta, Madrid, 2007.
8. Esparza Martínez, Bernardino. Derecho de Partidos Políticos, Editorial Porrúa, México, 2006.
9. Ezquiaga Ganuzas, Francisco. La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana, TEPJF, México, 2006.
10. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Juan Manuel Acuña. Curso de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2011.
11. Fiss, Owen J. La ironía de la libertad de expresión, Editorial Gedisa, 1ª Edición, Barcelona, España, 1999.
12. García Morelos, Gumesindo. Introducción al Derecho Procesal Constitucional, Editorial UBIJUS, México, 2009.

13. García Ramírez, Sergio y Alejandra Gonza. La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1ª Edición, México, 2007.
14. García de Enterría, Eduardo. Democracia, jueces y control de la administración, Editorial Civitas, Madrid, España, 1997.
15. Hallivis Pelayo, Manuel. Teoría General de la Interpretación, Editorial Porrúa, México, 2007.
16. Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco. Control de convencionalidad y efectos de las sentencias, Editorial Ubijus, México, 2011.
17. Miralles, Ana María. El miedo al disenso, Editorial Gedisa y Universidad Pontificia Bolivariana, España, 2011.
18. Nieto, Santiago. Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005.
19. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1ª Edición, México, 2001.
20. Orozco y Villa, Alejandro. Los límites a la libertad de expresión en México, Editorial Porrúa, México, 2005.
21. Prieto Sanchís, Luis. Justicia constitucional y derechos fundamentales, Editorial Trotta, España, 2003.
22. Suárez Villegas, Juan Carlos. La libertad de expresión en España y Latinoamérica, Editorial Dykinson, España, 2011.
23. Tenorio Cueto, Guillermo. La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas, Editorial Porrúa y Universidad Panamericana, México, 2007.
24. Temas de Derecho Procesal Electoral, Tomo III, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2012.
25. Vázquez Camacho, Santiago (compilador). Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales, Editorial Porrúa, México, 2007.

2. Artículos

1. Bernal Pulido, Carlos. Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, México, 2009.
2. Carbonell, Miguel. La libertad de expresión en materia electoral, Coordinación de Información, Documentación y Transparencia del TEPJF, México, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, México, 2008.
3. Cuna Pérez, Enrique. Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano, Coordinación de Comunicación Social del TEPJF, México, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, México, 2011.
4. Díaz Revorio, Francisco Javier. El control constitucional del Tribunal Electoral, Coordinación de Comunicación Social del TEPJF, México, Colección Temas Selectos de Derecho Electoral, México, 2010.
5. Figueroa Ávila, Enrique. La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral, Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen 1, número 10, cuarta época, México, 2012.
6. Figueroa Ávila, Enrique. Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral, Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen 1, número 9, cuarta época, México, 2012.
7. Fiss, Owen M. El efecto silenciador de la libertad de expresión, Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series, Paper 1325.
8. García Rosado, Francisco Javier. Justicia electoral y democracia interna de los partidos políticos, artículo consultado en la página de internet del Órgano Oficial de Difusión del Tribunal Electoral de Quintana Roo, con dirección electrónica <http://www.teqroo.com.mx>
9. Hernández Marín, Rafael. Interpretación del derecho y ambigüedad en Pensar el Derecho. Ensayos de teoría jurídica contemporánea, Número 7, Editorial Ara, Perú, 2010.

10. Hitters, Juan Carlos. ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control constitucionalidad y convencionalidad), Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, Número 10, Editorial Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2008.
11. Ramos, Octavio. El control constitucional de los estatutos de los partidos políticos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Revista Justicia Electoral, TEPJF, Tercera Época, Volumen 1, número 2, 2008.
12. Urruty, Carlos A. El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos, Revista Justicia Electoral, TEPJF, número 19, año 2004.

3. Documentos del PAN

1. Estatutos del Partido Acción Nacional aprobados por la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria.
2. Estatutos Generales del Partido Acción Nacional aprobados por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria.
3. Reglamento sobre aplicación de sanciones del Partido Acción Nacional.
4. Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN.

4. Otras fuentes

A) Páginas electrónicas

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, consultado en la dirección electrónica <http://www.rae.es/>.
2. Yale Law School Legal Repository, accesible con la dirección electrónica <http://www.digitalcommons.law.yale.edu>
3. Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010. Elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consultado en la dirección electrónica <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/>.

B) Resoluciones y sentencias

1. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del Partido Acción Nacional, CG 296/2013.
2. Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-393/2005 (Caso Armando Ovando Gallegos).
3. Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-14208/2011 (Caso Luis Armando Reynoso Femat).
4. Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-14852/2011 (Caso Héctor Álvarez Contreras).
5. Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-641/2011.