



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-557/2018

ACTOR: ERNESTO JAVIER  
CORDERO ARROYO

RESPONSABLE: COMISIÓN DE  
JUSTICIA DEL CONSEJO NACIONAL  
DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**En la Ciudad de México, a treinta de marzo de dos mil diecinueve.** Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **sentencia de veintisiete del mes y año en curso**, dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **QUINCE HORAS** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la referida determinación judicial, constante de **CIENTO SETENTA Y TRES** páginas con texto. **DOY FE. ---**

ACTUARIO

LIC. ALFREDO MONTES DE OCA CONTRERAS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-557/2018**

**ACTOR: ERNESTO JAVIER  
CORDERO ARROYO**

**RESPONSABLE: COMISIÓN DE  
JUSTICIA DEL CONSEJO  
NACIONAL DEL PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL**

**MAGISTRADO PONENTE:  
INDALFER INFANTE GONZALES**

**SECRETARIOS: JORGE  
ARMANDO MEJÍA GÓMEZ,  
EDUARDO JACOBO NIETO  
GARCÍA Y ADÁN JERÓNIMO  
NAVARRETE GARCÍA**

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL  
ENGROSE: MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**SECRETARIADO: JOSÉ ALFREDO  
GARCÍA SOLÍS Y JULIO CÉSAR  
PENAGOS RUIZ**

Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.

 **VISTOS**, para resolver los autos del juicio ciudadano al rubro indicado, promovido por **Ernesto Javier Cordero Arroyo**, a fin de controvertir la resolución de la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional<sup>1</sup>, dictada en el expediente **CODICN-PS-007/2018**, que confirmó la determinación de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional, la cual determinó expulsarlo como militante del mencionado partido político.

**RESULTANDO**

<sup>1</sup> De manera indistinta también se le referirá como PAN.

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el actor expone en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

**1. Solicitud de inicio de procedimiento de sanción.** El catorce de junio del dos mil dieciocho, Marcelo de Jesús Torres Cofiño, Secretario General del Partido Acción Nacional, solicitó el inicio de un procedimiento sancionatorio en contra de Ernesto Javier Cordero Arroyo, al considerar que había realizado conductas reiteradas que, en esencia, actualizaban la infracción consistente en actos de deslealtad al partido político.

**2. Expulsión.** El treinta de julio del dos mil dieciocho, la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional determinó expulsar a Ernesto Javier Cordero Arroyo como militante del partido político mencionado, al considerar, sustancialmente, que había realizado conductas encaminadas a apoyar al candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición "Todos por México", José Antonio Meade Kuribreña.

## **II. Medio de impugnación intrapartidista.**

**1. Demandas.** El cuatro y el catorce de julio del dos mil dieciocho, Ernesto Javier Cordero Arroyo promovió sendas demandas de juicios ciudadano ante la Sala Superior, para inconformarse con la determinación mencionada.

**2. Reencauzamientos (SUP-JDC-403/2018 y SUP-JDC-412/2018).** Mediante proveídos de diez y diecisiete de julio del dos mil dieciocho, la Sala Superior reencauzó los medios de impugnación promovidos por Ernesto Javier Cordero Arroyo a la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, al advertir que ésta constituía la instancia intrapartidista que debía agotarse antes de acudir a la jurisdicción federal.



**3. Resolución intrapartidista.** El uno de octubre del dos mil dieciocho, la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional confirmó la resolución de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional, por la que determinó expulsar a **Ernesto Javier Cordero Arroyo** como militante del instituto político mencionado.

### III. Juicio ciudadano (SUP-JDC-502/2018).

**1. Demanda.** El doce de octubre del dos mil dieciocho, Ernesto Javier Cordero Arroyo promovió juicio ciudadano, a fin de controvertir la determinación intrapartidista mencionada.

**2. Sentencia.** El siete de noviembre de dos mil dieciocho, la Sala Superior determinó **revocar la resolución impugnada, para efectos de devolver el expediente a la Comisión de Justicia para que, a la brevedad, de forma particularizada, completa, exhaustiva y congruente analizara los planteamientos omitidos y, en plenitud de atribuciones, resolviera si la expulsión decretada por la Comisión de Orden, fue apegada a Derecho.**

**3. Resolución intrapartidista (acto reclamado).** En cumplimiento a la determinación anterior, el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, confirmó la resolución de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional, en la que decretó expulsar a **Ernesto Javier Cordero Arroyo** como militante del instituto político mencionado

### IV. Juicio ciudadano.

**1. Demanda.** El dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho, **Ernesto Javier Cordero Arroyo** promovió juicio ciudadano, a fin de controvertir la determinación intrapartidista mencionada.

## **SUP-JDC-557/2018**

**2. Turno.** Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho, la otrora Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó formar el expediente **SUP-JDC-557/2018**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

**3. Trámite.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

**4. Engrose por rechazo del proyecto por la mayoría.** En sesión pública de veintisiete de marzo de dos mil once, el proyecto de sentencia presentado por el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, en el sentido de revocar lisa y llanamente la resolución partidista impugnada, fue rechazado por una mayoría de cuatro votos.

En razón de lo anterior, el Magistrado Presidente propuso a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso elaborar el engrose respectivo, lo cual fue aprobado por mayoría de votos, con el voto razonado del Magistrado Felipe De La Mata Pizaña, así como el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón.

### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, 80 y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio ciudadano promovido contra una resolución de un órgano nacional jurisdiccional de un partido político nacional, relacionada con la expulsión de uno de sus militantes.



**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, inciso b), 19, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en los términos siguientes:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito; en ella consta el nombre y firma de quien la presenta, se identifica el acto impugnado y el órgano responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan agravios.

**b) Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo que para ello prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que el acto combatido fue notificado al actor el catorce de noviembre de dos mil dieciocho y la demanda se presentó el dieciocho del mes y año mencionados, esto es, dentro de los cuatro días previstos legalmente para ello.

**c) Legitimación.** El juicio fue promovido por parte legítima, por virtud de que el accionante es un ciudadano que comparece por su propio derecho y hace valer una presunta violación a su derecho político-electoral de militar en un partido político.

**d) Interés jurídico.** Se satisface este requisito, porque el actor controvierte una determinación por medio de la cual se resolvió el medio de impugnación intrapartidista que promovió para controvertir su expulsión como militante del Partido Acción Nacional.

**e) Definitividad.** Se tiene por cumplido este requisito, en virtud de que se trata de una determinación emitida por la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, respecto de la cual no procede medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia federal.

**TERCERO.**

**Planeamiento de la litis.**

En la resolución impugnada, la Comisión de Justicia responsable confirmó la expulsión del actor, **Ernesto Javier Cordero Arroyo**, del Partido Acción Nacional, con el argumento central de que el inconforme llevó a cabo una serie de conductas, de las que destacan las declaraciones que se consideraron como ataque directo al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, ya que en mensajes que hizo públicos calificó de corrupta a la dirigencia, así como al entonces candidato a la Presidencia de la República postulado por el Partido Acción Nacional, a quien denunció ante la Procuraduría General de la República y lo hizo público.

Agregó que, aunado a los ataques, **Ernesto Javier Cordero Arroyo** incurrió en actos de deslealtad, porque hizo manifestaciones públicas de su intención de no votar por el candidato a Presidente de la República postulado por el Partido Acción Nacional y votar por un candidato propuesto por un diverso partido político.

Que todas esas declaraciones dañaron la imagen del partido, porque fueron publicadas en diversos medios de comunicación y en la red social Twitter, lo cual rebasó su derecho constitucional de libertad de expresión.

Por su parte, el actor expresa en la demanda de juicio ciudadano argumentos que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) Ausencia de tipicidad por contradicción a las normas partidarias.
- b) Infracción al principio de taxatividad.
- c) Los referidos a la interpretación que hizo el órgano de justicia al imponer la obligación de votar por todos los candidatos del partido y negar su derecho de libertad de voto.



- d) Inconstitucionalidad de la norma partidaria que prevé como causal de expulsión "actos de deslealtad".
- e) Violación al derecho a la libertad de expresión y.
- f) Ausencia de estudio de los agravios relacionados con discriminación, libertad de voto y objeción de conciencia.

Los anteriores aspectos constituyen los temas centrales de la litis en el presente asunto.

El estudio se desarrollará en dos bloques.

En el primero, los agravios contenidos en los incisos a), b) y c) por estar vinculados con el estudio de cuestiones sustantivas, relativas a la presunta falta de norma, que el actor describe como ausencia de tipicidad por contradicción entre las normas partidarias entre el Reglamento de Sanciones y el Estatuto, así como la presunta infracción al principio de taxatividad, y la supuesta obligación de votar por todos los candidatos del partido y negar su derecho de libertad de voto.

En el segundo, se examinarán los temas referidos a la constitucionalidad de la norma partidaria y la interpretación de esta por la Comisión de Justicia, es decir, el fondo en examen de la relación entre los derechos constitucionales de la libertad de expresión contra la libertad de asociación y su posible colisión o conflicto, en lo que se refiere al deber de lealtad al partido, precisados en los incisos d) y e).

Finalmente, se examinarán los relacionados al inciso f) con argumentos de discriminación y objeción de conciencia.

Estudio que se efectuará en orden distinto al propuesto por el actor, lo cual no le causa perjuicio, en tanto que se analizarán la totalidad de los agravios. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de

**SUP-JDC-557/2018**

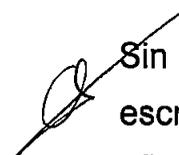
rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.<sup>2</sup>

**Primer agravio.**

El actor refiere que la autoridad responsable señaló que los tres artículos del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones del Partido Acción Nacional que sirvieron de fundamento a la expulsión siguen estando vigentes.

Lo anterior, puesto que; en primer lugar, la autoridad consideró lo siguiente:

"[...] el análisis realizado por la parte actora resulta incorrecto toda vez que contrario a lo que afirma, el Reglamento sobre aplicación de Sanciones del Partido Acción Nacional no quedó automáticamente derogado al haber entrado en vigor la actual reforma a los Estatutos del Partido Acción Nacional, en virtud de que de la literalidad del Transitorio invocado, resulta evidente que solamente quedará derogado todo aquello que CONTRAVENGA lo dispuesto en ellos, **sin que este órgano jurisdiccional advierta que en el caso concreto se haya hecho alusión a una disposición que contravenga los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional**, por lo que el agravio resulta INFUNDADO."<sup>3</sup>

 Sin embargo, el inconforme aduce que de la simple lectura de su escrito de impugnación se puede constatar que en ningún momento afirmó que todo el Reglamento había quedado derogado, sino únicamente tres de las fracciones de su artículo 16 - específicamente las fracciones IV, V y XI, del apartado A-, motivo por el que estima que la autoridad responsable no respondió su agravio.

También señala esta otra consideración de la autoridad responsable:

"[...] el análisis realizado por la parte actora resulta incorrecto toda vez que contrario a lo que afirma, el mismo artículo 128 de los Estatutos Generales del Partido, en su numeral 2, establece que los funcionarios que incurran en violaciones a los artículos estatutarios respectivos, serán sancionados en los términos señalados por estos Estatutos y Reglamentos correspondientes."<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

<sup>3</sup> Foja 12, anverso, de la resolución impugnada.

<sup>4</sup> Foja 12, reverso, de la resolución impugnada



Que de lo anterior se advierte que la autoridad responsable reconoce fundamento estatutario a las fracciones IV, V y XI, del Apartado A del artículo 16 del Reglamento, al decir que el artículo 128, numeral 2, del Estatuto remite a los "reglamentos correspondientes".

Sin embargo, el inconforme aduce que lo anterior refuerza su dicho de que las causales de expulsión únicamente pueden estar en el Estatuto, no en un reglamento.

Señala que el numeral 2 del artículo 128 es claro, al señalar que: *"Los funcionarios que incurran en violaciones a los artículos estatutarios respectivos [...]".*

Por ello, estima que la reglamentación de la sanción puede estar en un Reglamento, pero no su causal.

En tercer lugar, se refiere a la siguiente consideración de la responsable:

"Por su parte el artículo 13 de los Estatutos Generales del Partido, establece que es obligación de los militantes asumir y cumplir los Principios de Doctrina del Partido, Estatutos, Reglamentos y demás disposiciones que emitan los órganos directivos en sus respectivos ámbitos de competencia.

**Artículo 12**

1. Son obligaciones de los militantes del Partido:

a) Asumir y cumplir los Principios de Doctrina del Partido, Estatutos, Reglamentos y demás disposiciones que emitan los órganos directivos, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En tales consideraciones, el artículo 16 del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, aplicable al caso en concreto, establece que son infracciones de los militantes, incluyendo servidores públicos, entre otras, el ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del Partido. La no participación en la realización de los objetivos del Partido o hacerlo de manera indisciplinada y apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios.

**Artículo 16.**

A. Se consideran infracción de los miembros activos del Partido:

[...]

## SUP-JDC-557/2018

IV. El ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del Partido.

V. La no participación en la realización de los objetivos del Partido o hacerlo de manera indisciplinada.

[...]

XI. Apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios.

[...]

IV. Las demás que señalen los Estatutos o Reglamentos del Partido.

[...]

De lo anterior, esta autoridad observa que, contrario a lo manifestado por el actor, las conductas por las que la Comisión de Orden y Disciplina lo sancionó, encuentra sustento y vigencia los artículo 12, 13 y numeral 2 del artículo 128 de los Estatutos Generales del Partido, en el artículo, así como en el artículo 16 del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones [... ]<sup>5</sup>

Con relación a esto, el actor señala que la autoridad responsable afirma que los Estatutos imponen como una de las obligaciones de los militantes del Partido Acción Nacional el cumplir con los Reglamentos del Partido; y, en ese sentido, el artículo 16, apartado A, del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, en sus fracciones IV, V y XI, establece las causales de expulsión que ahora impugna. Por lo tanto, a juicio de la autoridad responsable, dichas fracciones reglamentarias sí tienen sustento estatutario.

El recurrente aduce que lo anterior es incorrecto, porque si bien los Estatutos imponen como obligación de los militantes cumplir con los Reglamentos del Partido Acción Nacional. Sin embargo, ello no lleva como consecuencia que los Reglamentos puedan prever las causales de expulsión del Partido.

Refiere que, en su momento afirmó, que existía una contradicción entre los Estatutos del Partido Acción Nacional y el Reglamento en cuestión, puesto que las fracciones IV, V y XI del Reglamento ampliaban las causales de expulsión previstas en los Estatutos.

Es decir, el actor hace una comparación entre lo dispuesto por el artículo 16, apartado A, del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, que establece sus propias causales de expulsión.

<sup>5</sup> Foja 12, reverso, y Foja 13, anverso y reverso, de la resolución impugnada



En cambio, estima que el artículo 128, párrafo 1, incisos d), e), y f), de los Estatutos, señala como causales de expulsión otras:

**Artículo 128**

1. En los casos de indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de estos Estatutos y de los reglamentos, los militantes del Partido podrán ser sancionados con amonestación, privación del cargo o comisión del Partido que desempeñen, cancelación de la precandidatura o candidatura, suspensión en sus derechos partidistas, inhabilitación para ser dirigente o candidato, o expulsión del Partido, conforme a las siguientes disposiciones:

[...]

**d)** La suspensión de derechos será acordada por **indisciplina, inobservancia a los estatutos y reglamentos, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas, o las de militante del Partido, así como en el caso de que incurran en difamación o calumnias en contra de militantes o candidatos del partido.** La suspensión de derechos implica la separación de las actividades del Partido;

**e)** 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;** y

**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 o afiliarse a otro partido político.**

Precisa que, como se puede ver, en los Estatutos las causales de expulsión son menos, y no incluyen tres de las cuatro con las que se le enjuició-

A saber, la contemplada en la fracción IV -atacar a la dirigencia del partido-; la de la fracción V -la no participación en la realización de los objetivos del Partido o hacerlo de manera indisciplinada- y aquélla de la fracción XI - apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios.

Estima que la única cuestión a resolver -y que no respondió la autoridad responsable- es verificar que el Reglamento no puede establecer causales de expulsión adicionales a las establecidas en el Estatuto, dado que por una cuestión de jerarquía normativa lo anterior no es posible.

## **SUP-JDC-557/2018**

Ello, debido a que los Estatutos no sólo fueron emitidos con posterioridad al Reglamento, sino que tienen un rango normativo superior.

Por una cuestión de seguridad jurídica y "reserva de ley" -en este caso "reserva estatutaria"-, el órgano constituyente del Partido Acción Nacional, que es el único órgano legislativo que existe en el Partido, determinó -o no- delimitar taxativamente las causales de expulsión en los Estatutos Generales del Partido y no delegó la facultad de prever causales adicionales.

Que por todo lo anterior, se le juzgó con base en las fracciones IV, V y XI del artículo 16, apartado A, del Reglamento, lo que considera inconstitucional.

**El agravio es infundado.**

En principio, se señala que del examen de los argumentos que el hoy recurrente expresó en los medios de impugnación que fueron reencauzados como reclamaciones intrapartidistas (SUP-JD-403/2018 y SUP-JD-412/2018), se aprecia que el agravio primero, expresado en términos iguales en ambos escritos, consistió en señalar que con motivo de la reforma estatutaria habría quedado sin vigor el artículo 16 del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, ya que con los nuevos estatutos, las causales de expulsión, en palabras del inconforme: "ya son otras", "cambiaron", y dentro de ellas, supuestamente no se encontraban las causales previstas en las fracciones IV, V y XI, siendo la única que seguía previendo, la relativa a la fracción VIII que se refiere a los actos de deslealtad al partido, si son graves o reiterados.



Adujo que, por ser una cuestión de jerarquía normativa (art. 133 Constitucional) y de respeto a la legalidad (arts. 14 y 16 Constitucionales), no se le podría enjuiciar con fundamento en normas que ya habían sido derogadas por otra posterior y de carácter superior.

Expresó que las normas del Reglamento habían sido derogadas por el estatuto general del partido, los cuales son norma posterior y de mayor jerarquía, lo que significa que solo se le podría juzgar con base en el artículo 16, apartado A, fracción VIII, es decir, por actos de deslealtad.

Ahora, debe aclararse que, en este medio de impugnación, el actor modifica su agravio introduciendo un argumento novedoso, esto al señalar lo siguiente:

-Que las causales de expulsión únicamente pueden estar en el estatuto no en un reglamento, ya que sólo las reglas de la sanción pueden estar en ese ordenamiento, pero no la causal.

-Que el reglamento ampliaba las causales de expulsión, ya que las previstas en el estatuto son menos y el reglamento las amplía, por lo que lo que se debe determinar es si el reglamento puede establecer causales de expulsión adicionales a las establecidas en el estatuto, siendo que solo el órgano que está facultado para emitir y reformar el estatuto podría establecer las causales.

Argumentos que, aunque en esa parte son inoperantes por novedosos, se desestiman por **ineficaces**.

En el artículo 39, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos, se prevé que los partidos políticos están obligados a establecer en sus estatutos, **las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos**

**SUP-JDC-557/2018**

**partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias.**

En dicha disposición legal, se advierte la facultad de los partidos políticos nacionales para establecer los tipos que prevean las infracciones a las disposiciones internas y las correspondientes sanciones, a través de las normas estatutarias, y además, el derecho a determinar tales tipos, en ejercicio de su derecho a la autorregulación y auto-organización.

Esta facultad no es absoluta con el pretexto de que regula al interior de los partidos políticos, sino que es necesario que se respeten los derechos fundamentales o humanos de los militantes y adaptarlo a la naturaleza de los propios partidos políticos, a fin de que no les impida cumplir sus finalidades constitucionales, e igualmente se preserve el ámbito para una libre y espontánea voluntad auto-organizativa.

Los estatutos, desde un sentido formal, constituyen el documento básico en el que se consignan los principios fundamentales que rigen la vida interna de un partido político y que los reglamentos norman cuestiones más específicas; esta distinción no es un elemento relevante para analizar su regularidad constitucional, porque se debe atender a un criterio material, en cuanto a las características de generalidad, abstracción, coercibilidad y heteronomía, **puesto que no es exigible una técnica legislativa tan depurada a los partidos políticos para que establezcan los tipos, por entero, en previsiones estatutarias, sino que también lo pueden hacer en previsiones reglamentarias**, en tanto tipo complementario y no básico, siempre que el complementario encuentre su fundamento en el tipo básico estatutario<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sostenido por la Sala Superior en el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-641/2017.



Dicho lo anterior, se considera que la respuesta de la autoridad se encuentra ajustada a derecho, porque en ese sentido, si bien se reformaron las normas estatutarias, tal y como lo reconoce ampliamente el propio recurrente, el artículo sexto transitorio dejó subsistente las normas que no se opusieran a los mismos, y como lo refiere la autoridad, si no se suscitó controversia sobre conflicto normativo alguno, es evidente que no podría examinar si las normas reglamentarias se oponían -o no- a los estatutos, sino únicamente si estaban vigentes, ya que la inconformidad del actor fue que supuestamente habrían quedado sin efecto y por tanto sin ley, pero no expuso que las normas reglamentarias se opusieran a las estatutarias.

La respuesta jurídica que dio la autoridad se considera ajustada a derecho, porque ciertamente la función que realiza la norma transitoria es esa precisamente, establecer la temporalidad en la vigencia de normas reglamentarias, siempre y cuando no se contrapongan a las estatutarias.

Aunque la autoridad no abundó en señalar que las normas del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones no quedaron derogadas por la publicación de un Estatuto, que es norma posterior y superior a la reglamentaria; no obstante, el contenido del artículo 6º Transitorio de la reforma estatutaria permite que las normas del referido reglamento continúen en vigor, con independencia de que la reforma estatutaria se trate de una norma posterior y superior.

El referido precepto dispone:

“Artículo 6º Con la publicación de estos estatutos debidamente sancionados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quedan derogadas todas las disposiciones normativas y **reglamentarias** internas que contravengan lo dispuesto en los presentes estatutos.”

## SUP-JDC-557/2018

En efecto, esto porque es un principio constitucional del proceso legislativo **reconocido por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, que el órgano legislador o creador de la norma, en este caso por extensión, el órgano creador de la normativa intrapartidista, está facultado para mantener transitoriamente la vigencia de otras disposiciones normativas reglamentarias que no contravengan lo dispuesto en los estatutos.

En este sentido, aunque la reforma a los estatutos se erige en una norma posterior y de mayor jerarquía al reglamento, esto no descalifica ni la hace contraria a él o a las normas reglamentarias, porque el órgano creador y reformador del estatuto puede recoger la vigencia del reglamento en las normas transitorias, aun cuando éste es anterior a la reforma.

Lo anterior, porque ese principio permite que, en la reforma a los estatutos, el órgano reformador recobre de manera transitoria las disposiciones legales previstas en un reglamento de la anterior norma estatutaria, y, utiliza la fórmula que consiste en conservar su vigencia en todo lo que no se oponga a las disposiciones reformadas y expulsar todas aquellas que sí se oponen, hasta en tanto se emitan, en su caso, las nuevas normas reglamentarias.

Por esta razón, el reglamento seguirá vigente mientras sus disposiciones legales no se opongan a aquél; de ahí que, con ese proceder señalado en la norma transitoria, no se vulneran los artículos 133, 14 y 16 relativos a la jerarquía normativa y los derechos de seguridad y certeza jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XX/96,<sup>7</sup> del siguiente rubro y texto:

**“REGLAMENTOS. EL LEGISLADOR ESTA FACULTADO PARA MANTENER TRANSITORIAMENTE SU VIGENCIA, AUN CUANDO LA LEY QUE DETALLABAN HUBIESE SIDO DEROGADA O ABROGADA.** Cuando el legislador recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la anterior ley, hasta en tanto se expide el reglamento de la nueva, actúa dentro de sus facultades y no invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo, toda vez que en ese supuesto, el legislador no ejercita la facultad reglamentaria que es exclusiva del titular del Ejecutivo en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I constitucional, sino que **está legislando con el carácter provisional del artículo transitorio, en el entendido de que no existe el impedimento para que el legislador, dentro de la ley, establezca las reglas minuciosas y de detalle que caracterizan a los reglamentos, y que hacen posible la aplicación de aquélla.**”

No debe desconocerse que generalmente, la función de los reglamentos es facilitar la aplicación de la ley; en este caso, de los estatutos, ya que desarrollan y detallan los principios generales contenidos en ella para hacer posible y práctica su aplicación.<sup>8</sup>

En este orden, si bien, el reglamento se encuentra jurídicamente subordinado y con estrecha vinculación ante reformas, derogación o abrogación de la ley; en este caso del estatuto, el reglamento en realidad complementa a la ley, por lo que, al establecer disposiciones relativas a la expulsión de militantes, estos supuestos son aplicables mientras no se opongan a la reforma estatutaria; tanto es así, que en

<sup>7</sup>Novena Época, Registro: 200185, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Marzo de 1996, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Común.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y seis.

<sup>8</sup> Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 139-144, Sexta Parte, Materia(s): Administrativa, página 130:

**REGLAMENTOS, VIGENCIA DE LOS, CUANDO LA LEY REGLAMENTADA SE ABROGA.** Conserva su vigencia el reglamento de determinados preceptos de una ley que es abrogada con motivo de la expedición de otra, si ésta contiene preceptos sustancialmente iguales a los reglamentados. Sólo pierde vigencia el reglamento en los casos en que es expresamente abrogado o cuando la nueva ley establece un sistema diverso del de la anterior.

## SUP-JDC-557/2018

concordancia con lo anterior, en el caso, los propios estatutos del PAN, establecen en el artículo 128, apartado 2, que quienes incurran en violaciones a los artículos estatutarios respectivos, serán sancionados en los términos señalados en los **Estatutos y Reglamentos** correspondientes.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, bajo el principio general de derecho que reza "*el que puede lo más puede lo menos*", existe la posibilidad de que la nueva ley establezca que el reglamento de la abrogada continúe vigente en lo que no se oponga al nuevo texto y hasta en tanto se expida una nueva norma reglamentaria. Ello es así, porque si el legislador posee la facultad de otorgar vigencia a nuevas leyes, resultaría incongruente que no pudiera mantener la vigencia de un reglamento, aunado a que, cuando recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la ley anterior, actúa dentro de sus facultades.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Época: Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XXVII/2017 (10a.), página 1408:

**RENTA. EL ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICAS.** En términos generales, un reglamento constituye un instrumento de aplicación de la ley, que desarrolla y detalla los principios generales contenidos en ella para hacer posible y práctica su aplicación; además, se encuentra jurídicamente subordinado y con estrecha vinculación en su suerte ante reformas, derogación o abrogación. Sin embargo, bajo el principio general de derecho que reza "*el que puede lo más puede lo menos*", existe la posibilidad de que la nueva ley establezca que el reglamento de la abrogada continúe vigente en lo que no se oponga al nuevo texto y hasta en tanto se expida una nueva norma reglamentaria. **Ello es así, porque si el legislador posee la facultad de otorgar vigencia a nuevas leyes, resultaría incongruente que no pueda mantener la vigencia de un reglamento, aunado a que, cuando recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la ley anterior, actúa dentro de sus facultades** y no invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo, dado que en ese supuesto el legislador no ejercita la facultad reglamentaria que es exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que legisla con el carácter provisional del artículo transitorio, en el entendido de que no existe impedimento para que el legislador, dentro de la ley, establezca las reglas minuciosas y de detalle que caracterizan a los reglamentos, y que hacen posible la aplicación de aquélla. Por tanto, la fracción II del artículo noveno transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al prever que al margen de la abrogación de la anterior Ley del Impuesto sobre la Renta, su reglamento de 17 de octubre de 2003 **continuará aplicándose en lo que no se oponga a la nueva ley y hasta en tanto se expida otro reglamento, no transgrede los derechos de seguridad y certeza jurídicas reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



El referido precepto estatutario, en la porción conducente señala:

“Artículo 128, (...) 2. Los funcionarios que incurran en violaciones a los artículos estatutarios respectivos, serán sancionados en los términos señalados por estos Estatutos y Reglamentos correspondientes.”

De esta manera, tratándose de normas transitorias que autorizan la aplicación de Reglamentos, ha sido criterio del Pleno del Alto Tribunal de la Nación que se puede condicionar con entera libertad las remisiones que haga, imponiendo contenidos obligatorios o excluyéndolos, estableciendo principios de regulación de cualquier índole, e inclusive sobre los términos formales de su vigencia.<sup>10</sup>

Por tanto, el órgano creador de los estatutos está facultado para mantener transitoriamente la vigencia del Reglamento Sobre

<sup>10</sup> Época: Novena Época, Pleno, Jurisprudencia P.J. 57/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, página 1096.

**TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ABRIL DE 2006, NO VIOLA LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.** El citado precepto, al modificar los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal para que las atribuciones que con anterioridad se conferían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ahora se entiendan referidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como para transferir las atribuciones de la Dirección General de los Sistemas de Radio y Televisión a dicha Comisión, no viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que de este precepto, que prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, en relación con el 72, inciso F, de la propia Constitución, que establece que la ley sólo puede interpretarse (auténticamente) o derogarse conforme a los trámites de su creación, derivan los principios de primacía y autoridad formal de la ley, los cuales implican la absoluta subordinación del reglamento a ésta. Lo anterior es así, ya que el reglamento complementa a la ley, pero no puede derogarla, modificarla, ni limitarla o excluirla, pues ésta sólo puede alterarse mediante el mismo procedimiento que le dio origen; mientras que la ley frente al reglamento no tiene límites de actuación, por lo que puede derogarlo, abrogarlo, modificarlo o sustituir su contenido por regulaciones propias. De esta forma: a) la ley puede condicionar con entera libertad las remisiones que haga a la potestad reglamentaria, imponiendo contenidos obligatorios o excluyéndolos, estableciendo principios de regulación objetivos de cualquier índole, e inclusive habilitando a otras autoridades administrativas para que dicten normas de carácter general; y, b) la misma disponibilidad tiene sobre los términos formales de su vigencia, pues puede predeterminar su plazo de vigencia, ampliarlo o reducirlo.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 57/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

## **SUP-JDC-557/2018**

Aplicación de Sanciones, aun cuando el estatuto que éste detalla hubiese sido derogado, tal y como lo establece el artículo 8° Transitorio de los estatutos en cita:

“Artículo 8° Transitorio. Con la publicación de estos Estatutos debidamente sancionados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quedan derogadas las disposiciones que se opongán a la presente reforma.”

De esta manera, interpretados sistemáticamente los referidos artículos transitorios de los Estatutos, si el órgano reformador posee la facultad de otorgar vigencia a nuevas disposiciones estatutarias, evidentemente que puede mantener la vigencia de un Reglamento, porque cuando recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la ley anterior, actúa dentro de sus facultades al establecer en normas transitorias la vigencia de reglas reglamentarias que hacen posible su aplicación.

Con base en lo anterior, también debe desestimarse el argumento en que se aduce que en el reglamento no pueden estar las causales de expulsión, ya que como se ha visto, ha sido el órgano creador de los Estatutos el que, en uso de sus facultades, dispuso que esas normas del reglamento permanecieran vigentes, en lo que no se opusieran a las estatutarias y por tanto siguieran aplicables, sin que se suscitara discrepancia sobre la posible oposición que tuviesen; es decir, en ningún momento se adujo en la litis del procedimiento sancionador la existencia de antinomias o conflictos normativos entre las normas estatutarias y reglamentarias.

Cabe agregar que, en el derecho sancionador partidario, tratándose de Estatutos-Reglamento, el tipo puede realizarse a través de una descripción directa e íntegra, como ocurre en el derecho penal y en el administrativo sancionador, a través de un tipo básico con una configuración completa que prevé la infracción y la sanción. Incluso a



través de una conjunción de dos o más disposiciones se puede articular un solo tipo, porque en un precepto estatutario se establece la infracción y en otro diverso la sanción, o bien, porque a través de dos o más disposiciones estatutarias se prevé la infracción, bien sea porque en una se establece la conducta debida o prohibida, en otra la prohibición de incumplimiento o hipótesis normativa –infracción- y en una diversa la sanción. Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones jurídicas será sancionado.

La razón de prever este mecanismo Estatuto-Reglamento, responde a una visión realista del fenómeno partidista, que considera demostrado que los intereses que subyacen en una organización de poder como es un partido político no sean siempre coincidentes, de forma que los conflictos internos estarán siempre asegurados y, por ello, se hace necesario establecer los procedimientos y las causales para hacerles frente y resolverlas en sede interna con la aplicación de la normativa intrapartidista que el propio partido dispuso.

En el caso, el órgano que así lo determinó fue la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria del PAN, quien aprobó la reforma estatutaria al establecer que las normas intrapartidistas, ya fuesen estatutarias o infraestatutarias, para resolver sobre el conflicto interno, serían aplicables las normas reglamentarias que no se opusieran a las reformas conforme lo disponen las normas transitorias ya invocadas.

Ahora bien, en apartados precedentes se precisó que resultan novedosos los argumentos a través de los cuales el actor pretende demostrar una supuesta discordancia entre las conductas tipificadas como infracción en el Estatuto reformado y lo previsto en el Reglamento que quedó vigente; no obstante, se considera conveniente

## SUP-JDC-557/2018

dejar establecido que, contrariamente a lo que se aduce en los motivos de inconformidad, no existe la discordancia aducida.

En efecto, la primera parte del artículo 128 de los Estatutos contiene tres elementos normativos que, en las fracciones subsecuentes de ese mismo precepto, son desarrolladas, pero que, por sí mismos, si bien no pueden considerarse como una hipótesis normativa, ampliamente desarrollada, sirven como pautas interpretativas en las porciones que auténticamente corresponden a las hipótesis normativas o descripciones de la infracción, dado que el Estatuto y el Reglamento se complementan.

Tales elementos normativos son: a) Indisciplina, b) Incumplimiento de cargos, y c) Infracción de los Estatutos y los reglamentos.

El artículo 128, incisos d), e) y f), de los Estatutos del Partido Acción Nacional contiene las siguientes hipótesis normativas:

1. Indisciplina que sea grave o reiterada.
2. Abandono continuo en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas que sea grave o reiterado.
3. Abandono continuo en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo del Partido Acción Nacional que sea grave o reiterado.
4. Lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas que sea grave o reiterada.
5. Lenidad en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo que sea grave o reiterada.
6. **Deslealtad al Partido Acción Nacional que sea grave o reiterada.**
7. Incumplimiento de las funciones como dirigente que sea grave o reiterada
8. Incumplimiento de las funciones como funcionario público que sea grave o reiterada.
9. Atacar de hecho o de palabra a los principios y programas del Partido, fuera de sus reuniones oficiales.
10. Comisión de actos delictuosos.
11. Comisión de actos que afecten públicamente la imagen del Partido Acción Nacional.
12. Colaborar o afiliarse a otro partido político.



En todos los casos, la sanción corresponde a la expulsión.

Por otra parte, los supuestos de las disposiciones reglamentarias (artículo 16, apartados A, fracciones II, IV, V, VIII y IX, y B, fracción I, II y III), en realidad constituyen una reiteración de lo dispuesto en el artículo 128, inciso f), en relación con los incisos a) y e), del mismo precepto estatutario.

En efecto, esta correspondencia entre el tipo estatutario y la disposición reglamentaria (la cual se cita entre paréntesis) está dada como sigue:

1. Indisciplina que sea grave o reiterada (equivalencia con lo previsto en el artículo 16, apartados A, fracción V, y B, fracción I).
2. Abandono continuo en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas que sea grave o reiterado (correspondencia con el artículo 16, apartado A, fracción I -el cual no se indica expresamente por el actor-).
3. Abandono continuo en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo del Partido Acción Nacional que sea grave o reiterado (equivalente al artículo 16, apartado A, fracciones II y III).
4. Lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas que sea grave o reiterada (correspondiente a lo previsto en el artículo 16, apartado A, fracción I -el cual no se indica expresamente por el actor-).
5. Lenidad en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo que sea grave o reiterada (correspondencia con lo señalado en el artículo 16, apartado A, fracción II).
6. **Deslealtad al Partido Acción Nacional que sea grave o reiterada (equivalencia con lo previsto en el artículo 16, apartado A, fracción VIII).**
7. Incumplimiento de las funciones como dirigente que sea grave o reiterada (correspondencia con el artículo 16, apartado A, fracción II).
8. Incumplimiento de las funciones como funcionario público que sea grave o reiterada (sin equivalencia con lo previsto en el artículo 16, lo cual no representa alguna incorrección, en atención al principio de reserva estatutaria).

## SUP-JDC-557/2018

9. Atacar de hecho o de palabra a los principios y programas del Partido, fuera de sus reuniones oficiales (correspondencia con el artículo 16, apartado A, fracción IV).
10. Comisión de actos delictuosos (equivalencia con lo previsto en el artículo 16, apartado A, fracción IX).
11. Comisión de actos que afecten públicamente la imagen del Partido Acción Nacional (equivalencia con el artículo 16, apartado B, fracción II).
12. Colaborar o afiliarse a otro partido político (correspondencia con el artículo 16, apartado A, fracción VIII).

Según se ve, existe correspondencia entre el Estatuto y el Reglamento en cuanto a las infracciones que prevén como causales de expulsión de un militante. De modo que no le asiste razón al inconforme cuando sostiene que las causales de expulsión previstas en el Reglamento que quedó vigente no son concordantes con las previstas en el Estatuto reformado.

A este respecto, es importante hacer notar que, aunque el Estatuto y el Reglamento contienen redacciones distintas, en cuanto a las causas de expulsión de un militante, ello no implica que exista falta de correspondencia entre uno y otro.

Lo anterior, porque, atenta su naturaleza jurídica, los Estatutos de los partidos políticos contienen disposiciones que recogen los principios básicos del partido; en razón de ello, los artículos de los Estatutos suelen encontrarse redactados como normas marco, programáticas, aspiracionales o conceptuales.

Mientras que los Reglamentos cumplen la función de desarrollar, con mayor especificidad, las normas que el partido ha querido darse, a efecto de que puedan ser llevadas a la práctica.

En tal sentido, para demostrar la falta de correspondencia de un Reglamento con un Estatuto no basta con hacer señalamientos genéricos basados en posibles diferencias entre la redacción de uno y



otro, porque, dada la naturaleza de cada uno de esos documentos, lo lógico es que se encuentran redactados de modos distintos.

Para demostrar la discordancia entre un Reglamento y un Estatuto debe evidenciarse que las normas desarrolladas en el Reglamento no son acordes con las normas generales o principios contenidos en el Estatuto.

Bajo ese contexto, debe decirse que en el caso concreto el actor no expone los argumentos que evidencien que, más allá de las posibles diferencias que existan en la redacción del Reglamento y del Estatuto, las normas específicas del primero no son congruentes con los principios en que se encuentra inspirado el segundo.

Además, la Sala Superior tampoco advierte que las normas reglamentarias que se aplicaron al actor en el caso concreto se encuentren en oposición a las normas generales contenidas en el Estatuto.

En efecto, como el propio inconforme lo reconoce en sus agravios, el Estatuto reformado del Partido Acción Nacional prevé como causa de expulsión de un militante la deslealtad al partido.

Ahora, las normas reglamentarias establecen como infracciones que pueden dar lugar a la expulsión de militante, entre otras, el ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del partido (fracción IV); la no participación en la realización de los objetivos del Partido o hacerlo de manera indisciplinada (fracción V); y apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios (fracción XI).

## **SUP-JDC-557/2018**

A juicio de este órgano jurisdiccional especializado, las infracciones recién referidas (previstas en el Reglamento), lejos de ser incongruentes con el Estatuto, guardan plena correspondencia con él.

Esto, porque las ataques a la dirigencia del partido, la falta de participación en realización de los objetivos del partido o la participación indisciplina, así como el apoyo a candidatos de otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional compite con candidatos propios son conductas que razonablemente pueden ser vistas como actos deslealtad en perjuicio del instituto político.

Como consecuencia de lo anterior, las normas reglamentarias que se aplicaron al actor en el caso, lejos de estar en contravención con el Estatuto, encuentran asidero en la norma general contenida en este último ordenamiento que prevé como causa de expulsión la deslealtad grave o reiterada. De ahí que no le asista razón al inconforme en este aspecto.

### **Agravio segundo.**

El recurrente inicia el agravio señalando que existe un defecto de taxatividad de las normas por las que fue sancionado, lo cual califica como un problema de inconstitucionalidad.

Aseveración que amerita ser desestimada de inicio.

Esto, porque en conformidad con las consideraciones por las que se dio respuesta al agravio anterior, la norma o normas que se le aplicaron, ya sea estatutarias o infraestatutarias, derivan de la vigencia transitoria que el nuevo Estatuto dio al Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, situación que se tradujo en la subsistencia de las causales contenidas en el Reglamento que no se opusieron al



Estatuto, lo cual no es un tema de constitucionalidad, sino de legalidad.

En efecto, esa parte del agravio es infundado, porque el artículo transitorio, al prever que las disposiciones reglamentarias de una legislación anterior continuarán vigentes, con motivo de la entrada en vigor de la nueva, en tanto no se opongan al contenido de ésta, únicamente regulan un tema de legalidad distinto a los problemas de constitucionalidad que se pudiesen suscitar entre el reglamento y la norma estatutaria.

Con base en lo señalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XX/96 ya invocada, de rubro: "REGLAMENTOS. EL LEGISLADOR ESTÁ FACULTADO PARA MANTENER TRANSITORIAMENTE SU VIGENCIA, AUN CUANDO LA LEY QUE DETALLABAN HUBIESE SIDO DEROGADA O ABROGADA.", se considera que las normas transitorias tienen como fin primordial regular un tema de legalidad relativo a la aplicación correcta de la norma jurídica, pudiendo prever inclusive que la preceptiva reglamentaria de una ley anterior, continúe vigente hasta en tanto se expida el reglamento de la nueva legislación, con el fin de evitar problemas de aplicación temporal y material de la norma ante la ausencia de disposiciones reglamentarias.

Así, cuando en un artículo transitorio se establece la aplicación del reglamento vigente de una estatutaria anterior, en tanto no se opongan con el contenido de la nueva ley, se regula el ámbito temporal y material de validez de la norma, traducido en un tema de legalidad que busca evitar la contradicción o antagonismo entre las instituciones jurídicas reguladas en la norma primaria y la secundaria.

## SUP-JDC-557/2018

De ahí que, si las causales por las que se le juzgó quedaron intocadas, ello no puede estimarse como un problema de constitucionalidad, sino de legalidad.

Continuando con el estudio, el recurrente centra su argumento en señalar que el defecto de las causales invocadas por la autoridad son la supuesta ambigüedad de las normas, lo cual las hace discrecionales.

En este apartado, el actor transcribe el agravio que expresó en la instancia intrapartidista y se circunscribe al tema de la hipótesis de deslealtad, ya que se centra en el contenido del artículo 16, apartado A, fracción VIII; del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones que tipifica la **realización de actos de deslealtad al Partido**.

Asimismo, se refirió al artículo 128, párrafo 1, incisos d), e) y f), de los estatutos generales del partido y transcribe parte de la respuesta que la autoridad dio a su argumento.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>En el presente asunto, los tipos corresponden a lo dispuesto en el artículo 128, incisos c), d) y f), de los Estatutos del Partido Acción Nacional, en relación con el 16, apartados A, fracciones II, III, IV, V, VII, VIII y XI, y B, fracciones I, II y III, del Reglamento sobre Aplicación de Sanciones, cuyo texto es:

**Estatutos del Partido Acción Nacional**  
**Artículo 128**

1. En los casos de indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de estos Estatutos y de los reglamentos, los militantes del Partido podrán ser sancionados con amonestación, privación del cargo o comisión del Partido que desempeñen, cancelación de la precandidatura o candidatura, suspensión en sus derechos partidistas, inhabilitación para ser dirigente o candidato, o expulsión del Partido, conforme a las siguientes disposiciones:

- a) La amonestación procederá cuando se trate de infracciones leves y no reiteradas de estos Estatutos o sus Reglamentos;
- b) La privación de cargo o comisión partidistas se acordará en los casos de incumplimiento de las tareas propias del cargo o comisión;
- c) La cancelación de la precandidatura o candidatura, será acordada en caso de indisciplina o infracciones a las normas del Partido;
- d) La suspensión de derechos será acordada por indisciplina, inobservancia a los estatutos y reglamentos, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas, o las de militante del Partido, así como en el caso de que incurran en difamación o calumnias en contra de militantes o candidatos del partido. La suspensión de derechos implica la separación de las actividades del Partido;
- e) 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; y



Señala que el razonamiento de la autoridad es ilegal, porque al explicar el significado de "deslealtad", se limitó a transmutarlo por "infidelidad" y afirmó que la conducta del actor encuadró en este último término.

Estima que la taxatividad consiste en que el destinatario conozca con claridad las conductas enmarcadas en la norma, y lo relevante es que el actor como militante del PAN, pueda conocer, qué está, y qué no está prohibido.

Que entonces, según la autoridad, cualquier conducta (ingratitude, falsedad, vileza e infidelidad) puede subsumirse en la norma siempre y cuando el órgano decisor, en este caso la Comisión de Orden lo determine, lo cual vulnera sus derechos por falta de taxatividad

### Los argumentos son ineficaces.

---

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 o afiliarse a otro partido político.

2. Los funcionarios que incurran en violaciones a los artículos estatutarios respectivos, serán sancionados en los términos señalados por estos Estatutos y Reglamentos correspondientes.

#### Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones

Artículo 16.

A.- Se consideran infracción de los miembros activos del Partido:

- ...
- II. El incumplimiento, abandono, o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones como miembro activo, dirigente del Partido o responsable de cargo o comisión otorgada por el Partido.
- III. La infracción a las normas contenidas en los Estatutos, Reglamentos Código de Ética y demás disposiciones del Partido.
- IV. El ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del Partido.
- V. La no participación en la realización de los objetivos del Partido o hacerlo de manera indisciplinada.
- ...
- VII. Acudir a instancias públicas o privadas ajenas al Partido, para tratar asuntos internos del mismo o para intentar su intromisión en los actos propios del Partido.
- VIII. La realización de actos de deslealtad al Partido.
- IX. La comisión de actos delictuosos.
- ...
- XI. Apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios.
- ...

B.- Se consideran, entre otros, como actos de indisciplina, los siguientes:

- I. Desacatar o desobedecer las disposiciones previstas en los Estatutos, Reglamentos y acuerdos tomados por los órganos directivos del Partido;
- II. Tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del Partido;
- III. Atacar, de hecho o de palabra, las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del Partido;
- ...

No asiste razón al actor, porque, el que los estatutos, como las disposiciones reglamentarias antes citadas, establezcan el término “deslealtad” para calificar los actos que son causa de expulsión, cumple con la garantía de suficiencia de la determinación mínima de los conceptos contenidos en las normas, aun cuando no se haga la mayor precisión imaginable.

En primer lugar, se precisa que la Sala Superior ha sostenido el criterio de que al derecho sancionador en materia electoral le resultan aplicables, *mutatis mutandi*, los principios del *ius puniendi* desarrollados en materia penal. Así se advierte de la tesis XLV/2002, de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.”**<sup>12</sup>

Uno de los principios desarrollados por el derecho penal, que resulta aplicable a los procedimientos sancionadores en materia electoral es el de taxatividad o de tipicidad de la conducta infractora, como lo señala la jurisprudencia 7/2005 de la Sala Superior del rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**<sup>13</sup>

Ahora, en el ámbito administrativo el ilícito, falta o infracción, en sentido *lato*, se identifica como la conducta tipificada en la ley, por la cual un sujeto de Derecho lleva a cabo una conducta que conculca el orden normativo preestablecido, en el caso, normas jurídicas de naturaleza administrativa, por lo que la consumación de tal conducta tiene

---

<sup>12</sup> Tesis correspondiente a la Tercera Época, visible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122.

<sup>13</sup> Tercera Época, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.



preestablecida, como consecuencia, una sanción al sujeto responsable.

Por tanto, el tipo de infracción administrativa debe contener, con claridad y certeza, la descripción de la conducta calificada como ilícita; esto es, con elementos unívocos, ciertos, para que el aplicador de la normativa jurídica y el destinatario de la norma, tengan plena certeza y seguridad jurídica del alcance y significado de la norma, a fin de estar en aptitud de aplicar, con certeza, las consecuencias jurídicas correspondientes, al hacer la adecuación o subsunción de la conducta al tipo normativo (*lex certa*).

En otros términos, la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, porque lo contrario originaría el riesgo de un excesivo arbitrio en la actuación del órgano encargado de aplicar el sistema normativo y, en su caso, de imponer la sanción respectiva.

Así, el mandato de tipificación coincide con la exigencia de que se cumpla la determinación y taxatividad, cuyos objetivos consisten en garantizar la seguridad jurídica y la reducción de la discrecionalidad o arbitrio en la imposición de sanciones.

En este orden de ideas, para el Derecho Administrativo Sancionador Electoral intrapartidista, la falta o infracción debe ser considerada como la conducta (acción u omisión), descrita o tipificada en la normativa jurídica de un partido político, con la cual se vulnera el régimen normativo partidista. La definición de falta o infracción electoral coincide, esencialmente, con la concepción jurídica del delito, porque se trata de un hacer o un no hacer que viola, transgrede o pone en peligro derechos, prerrogativas o valores (bienes jurídicos) tutelados en los documentos básicos de los partidos políticos, los cuales deben ser acordes a la Constitución y a la ley.

## SUP-JDC-557/2018

En el Derecho Penal, por exigencia constitucional, para que una conducta se pueda considerar como delito es requisito *sine qua non* que esté prevista como tal en un precepto legal, que tenga asignada una pena o sanción específica.

Este criterio ha sido retomado reiteradamente por esta Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 7/2005<sup>14</sup>, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.** Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ...* (dichas) *disposiciones* (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal),

<sup>14</sup> Consultable en las fojas ochocientas sesenta y dos a ochocientas sesenta y cuatro, de la "Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

El anterior criterio resulta aplicable, *mutatis mutandi*, al régimen sancionador previsto en la normativa interna de los partidos políticos.

En este contexto, resulta ilustrativa también la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 100/2006, correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.-** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe

## SUP-JDC-557/2018

encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Por lo anterior, se puede sostener que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que se pretende valorar como delito o infracción, debe estar prevista en una norma jurídica, vigente con antelación al hecho, norma que debe contener el presupuesto de infracción y, en su caso, la sanción que se puede imponer, a fin de que los destinatarios de la normativa jurídica conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de la inobservancia de lo previsto en tal normativa, de tal manera que, para imponer una sanción, debe existir adecuación plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de denuncia; es decir, la conducta debe concretar el tipo normativo, en forma precisa, para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica, por lo que si no se concretan los elementos objetivos, subjetivos o normativos del tipo administrativo sancionador, no se puede tener por acreditada la conducta infractora prevista en la normativa jurídica aplicable y, como consecuencia, tampoco se puede imponer pena o sanción alguna, atendiendo al principio general del Derecho Penal *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta e certa*.

Para el caso es importante señalar que la tipicidad constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige el sistema de Derecho Administrativo Sancionador Electoral, lo cual, en el moderno Estado Democrático de Derecho, tiene como finalidad resguardar los derechos fundamentales de los individuos, constitucional y legalmente protegidos, por lo que es indispensable la exigencia de un contenido concreto y unívoco del ilícito tipificado en ley, así como de las consecuencias derivadas de la inobservancia del mandato jurídico.



En este contexto, cabe destacar que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una norma jurídica exactamente aplicable al caso, tipificado como delito o infracción administrativa, principio que rige también la vida interna de los partidos políticos.

Tal principio, igualmente, ha sido reconocido por esta Sala Superior, como se advierte de la tesis identificada con la clave XLV/2001<sup>15</sup>, cuyo rubro y texto, son del tenor siguiente:

**ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.** Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente

<sup>15</sup> Consultable a fojas mil ciento veinticinco a mil ciento veintiséis, de la "Compilación 1997-2018 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 2 (dos), Tomo I, intitulado "Tesis", publicado por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Conforme a lo expuesto, se puede concluir que, en términos del principio general del Derecho, recogido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que la descripción de las conductas sancionables permita a los ciudadanos prever, con certeza, las consecuencias jurídicas de su conducta; tal exigencia también debe ser observada al interior de los partidos políticos, al establecer los regímenes administrativos sancionadores correspondientes.

Por tanto, el principio de tipicidad implica que:

- a) Toda conducta reputada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica;
- b) En la norma jurídica aplicable se debe prever el presupuesto de infracción y su consecuencia, la sanción; es decir, se debe describir la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, la cual necesariamente debe estar vigente con anterioridad a la comisión del hecho o conducta, a fin de que los destinatarios conozcan con precisión el alcance de esa disposición y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la normativa aplicable;
- c) Las normas jurídicas en que se prevea una falta o infracción electoral y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta —*odiosa sunt restringenda*—, ya que el ejercicio del *ius puniendi* se debe actualizar sólo en



aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta, y

- d) Las penas o sanciones deben estar predeterminadas, en cuanto a su naturaleza y, en su caso, mínimo y máximo.

El principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa *ex ante* el supuesto de hecho que conlleva la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, salvo cuando las disposiciones sancionadoras favorezcan al presunto infractor.

Asimismo, en la legislación mexicana este principio ha sido recogido, principalmente, en ordenamientos de naturaleza penal, materia cuyos principios han servido de base para la conformación del derecho administrativo sancionador electoral. En esos ordenamientos se ha establecido la prohibición de que el juzgador imponga pena o medida de seguridad que no sea acorde a la acción u omisión expresamente prevista como delito, infracción o falta, en una ley vigente al momento en que se lleve a cabo.

Por su parte, la Sala Superior ha establecido que tratándose de procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, en principio, se deben aplicar las normas jurídicas vigentes en el momento que se produzcan los hechos o conductas, que constituyan la infracción, a menos que la norma promulgada con posterioridad a la comisión de los hechos materia del ilícito, sea más benéfica para el presunto infractor, como ocurre con la destipificación de la conducta o la imposición de una sanción menos gravosa.

El principio constitucional de tipificación implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho o conducta, sin cuya adecuación exacta e irrestricta no puede ser calificada como

## SUP-JDC-557/2018

infracción; a su vez requiere, que el hecho o conducta concreta imputada corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Cuando tal correspondencia no existe, se produce la falta de tipificación de los hechos.

Sin embargo, para la solución de este caso, resulta conveniente tener en cuenta algunas de las notas más relevantes del principio de tipicidad o taxatividad que se derivan de la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

-El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

-Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma.

-Al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

-Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

-La descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

-El mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.



-Aclaró que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador no debe definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa.

-Expuso que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como los sujetos receptores de la misma. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.

-El alto tribunal considera admisible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

-El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Época: Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, 1a./J. 54/2014 (10a.), página: 131.

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se

En abono a lo anterior, en criterio más reciente, la Primera Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia **1a./J. 24/2016 (10a.)** hizo más flexible la satisfacción y observancia del principio de taxatividad en materia penal, al adicionar a los anteriores principios, **que este sólo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales y no a la mayor precisión imaginable.**

En esencia, reiteró que si bien, la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables; una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa, por virtud de que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

Explica que, desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

Que, por tanto, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones.

---

configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.



Razonó que, como la legislación no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

Ante esto, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

Sobre las bases que han quedado establecidas, se considera que en el caso concreto el contenido normativo de los artículos referidos, al establecer como causal de expulsión del partido los actos de "deslealtad", sí satisface la garantía de taxatividad con la determinación suficiente.

Esto, porque, para saber qué significa la deslealtad, en principio puede acudirse válidamente a los criterios gramaticales, como lo hizo la autoridad responsable al dictar la resolución impugnada; y, posteriormente, se deben dimensionar las definiciones obtenidas, teniendo en consideración los elementos relevantes del ámbito político-electoral que la norma pretende regular.

Así, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por "lealtad", y sus opuestos, "desleal y deslealtad" lo siguiente:

## SUP-JDC-557/2018

a) **Lealtad.** (...) 2. **Sentimiento de respeto y fidelidad a los propios principios morales, a los compromisos establecidos o hacia alguien.**

b) **Desleal.** adjetivo/nombre común; 1. [persona] Que obra sin lealtad. 2. Adjetivo; Que implica o denota deslealtad.

c) **Deslealtad.** Falta de lealtad.

(...)

En esencia, se reconoce por lealtad, la conducta o comportamiento sincero que supone un sentimiento de respeto y fundamentalmente de fidelidad y de aceptación a los propios principios morales y a los compromisos establecidos hacia alguien.

En la materia, el artículo 4º de la Ley General de Partidos Políticos dispone que se entiende por afiliado o militante, al ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, **se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político** en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación<sup>17</sup>.

Conjugando los significados, la lealtad partidista implica que, desde su ingreso al instituto político, el militante o afiliado acepta los compromisos establecidos hacia el partido político; es la franca fidelidad a los propios principios e ideología partidista que se consiente de manera libre, voluntaria e individual y en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales.

---

<sup>17</sup> Artículo 4.

1. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

a) **Afiliado o Militante:** El ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación;



La lealtad es un sentimiento de gratitud y fidelidad y constituye uno de los valores que hacen fuerte a una organización, porque genera compromiso y trabajo para lograr en conjunto con los demás militantes los propósitos y objetivos de la asociación de que se trate; la fidelidad y lealtad al partido político impone que la persona que ingresa adquiere el compromiso de cumplir las normas estatutarias inherentes a los propósitos de la asociación política.

De no ser así, el ingreso o pertenencia a un partido político sin esos deberes, se traduciría en un abuso de derecho ante la evidente anulación de la libertad de asociación, autoorganización y de la facultad disciplinaria partidistas.

Aquel que decide la filiación y la militancia a un partido político, acepta por voluntad propia y en uso de su derecho constitucional de asociación, formar parte de la militancia partidista, pasar con sus concepciones individuales a las de la colectividad, en la cual los intereses de los miembros se conjugan colectivamente, con todo lo que involucran, ideología, corriente de pensamiento, y/o doctrina, fines, y lucha por el poder en la asociación a la que decidió pertenecer, situación que por regla general está regida por los principios básicos de los estatutos y documentos fundamentales del partido.

Así, no solo se crea un vínculo jurídico, sino de solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos; de ahí que no puede descartarse que los estatutos puedan establecer como causa de expulsión una conducta que la propia asociación, cuya voluntad se expresa por los acuerdos de sus órganos rectores, valore como lesiva a los intereses del gremio partidista, tal y como puede ocurrir con los actos de deslealtad al partido.

Por tanto, como lo señala la jurisprudencia del alto Tribunal, es viable acudir tanto a la gramática, como al contraste del término "deslealtad"

## SUP-JDC-557/2018

en relación con los militantes o afiliados a los partidos políticos, ya que éstos se desenvuelven en un contexto especial, regido por los principios y deberes que impone la pertenencia a una agrupación política, por lo que es evidente que sí resulta comprensible entender lógico y razonable que la norma permite comprender el contenido esencial de esa locución y el bien jurídico que protege.

Máxime que, para los militantes o afiliados, sobre todo cuando estos tienen cargos de dirigencias o de representación política, como en su caso, fungió el actor otrora coordinador de la bancada del PAN en el Senado de la República, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, carácter reconocido y declarado por el propio actor en su demanda, es razonable aceptar que sabe y entiende que las conductas que pueden encuadrar en esa descripción típica de “deslealtad al partido,” la cual, conforme a lo expuesto tiene para los efectos aquí señalados, una determinación suficiente.

La jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), es localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, Materia: Constitucional, página 802, que dice:

**“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. **Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.** Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a



quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.<sup>18</sup>

Sobre todo, porque como ya se apuntó con anterioridad, el Alto Tribunal ha aclarado que, para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador no debe definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello ~~haría~~ tornaría imposible la función legislativa, por ello, la expresión considera el contexto en que se desenvuelve la norma que es al interior de los partidos políticos y evidentemente que los sujetos receptores de la misma son los afiliados, militantes, y/o dirigentes, ya que estos son los destinatarios inmediatos.

De ahí que, el concepto jurídico indeterminado de "deslealtad", en cuanto a que el estatuto y el reglamento no describen o enuncian los actos que encuadren en esa conducta, ello no la hace que carezca de taxatividad, ya que conforme a la doctrina constitucional nacional plasmadas en la jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal, es permisible que la regulación prevea conceptos jurídicos

<sup>18</sup>:Tesis de jurisprudencia 24/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha once de mayo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de mayo de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## SUP-JDC-557/2018

indeterminados, considerando suficiente y por tanto constitucional el empleo de términos indeterminados sin acudir a la mayor precisión imaginable, característica que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos.

Por su fuera poco, el Alto Tribunal ha considerado que en estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados, cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible, porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, siendo por tanto suficiente comprender que no es creíble que el actor desconozca las conductas que pueden ser calificadas como actos de “deslealtad a su partido”, cuando la afiliación está determinada por una serie de principios y directrices trazadas en los documentos básicos partidistas.

Así lo ha considerado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 1a./J. 1/2006, que dice:

**“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.** Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la



facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.”<sup>19</sup>

Inclusive, sobre este aspecto se advierte que la autoridad responsable consideró en su resolución que el actor no podía desconocer esa clase de directrices, ya que está determinado por la normativa interna del partido que los militantes reciben cursos de inducción, que aseguran el conocimiento básico de las implicaciones que tiene pertenecer a un partido político, lo cual se refirió en los términos siguientes:

“Cabe señalar que cada miembro activo es sabedor de sus derechos, obligaciones, así como de los principios de doctrina de partido, porque contrario a distintos institutos políticos, los miembros activos ahora militantes del Partido Acción Nacional tuvieron un taller de inducción al partido”.

A lo anterior, se suma el carácter que el actor ostentó en el referido partido ya que fue Senador de la República por el referido partido político como candidato por el principio de representación proporcional y Coordinador de la bancada del PAN, y presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, lo que hace presumir un conocimiento más elevado y especializado de las normas electorales que rigen la vida intrapartidista y por ende obligado a su cumplimiento y observancia.

Sin perjuicio de abundar sobre este aspecto en apartados siguientes, puede concluirse que, el actor como militante y dirigente del partido no puede desconocer que el deber de lealtad está dirigido a ciertas pautas de conducta muy específicas o propias de los integrantes de los institutos políticos, dado que ciertas conductas son consideradas infracciones a la normativa intrapartidista.

<sup>19</sup>Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 357,

**Agravio tercero.**

En este apartado, se examinan en principio los argumentos en los que el actor asevera que fue expulsado con base en una disposición fundamentada estatutaria y reglamentariamente, que establece infracción a los militantes por la realización de actos de deslealtad al partido.

De ello, el actor estima que, si la autoridad llegó a la conclusión de que la negativa a votar por el candidato a la presidencia de la república no emanado del PAN, representa un acto de deslealtad, se configuraba la infracción y, por tanto, debía ser expulsado del partido.

Considera que esa interpretación es inconstitucional porque, a criterio del inconforme, impone a los militantes del PAN una obligación no prevista en la Constitución, en las leyes, ni en la normativa interna del partido, que es, tener que votar por todos y cada uno de los candidatos que postule Acción Nacional.

Lo anterior, estima, vulnera la libertad de voto, libre y secreto y la prohibición de cualquier forma de filiación corporativa, porque los partidos no pueden comportarse como organizaciones gremiales o corporativas obligando a votar a sus militantes por sus candidatos como ocurre con el actor.

**Los argumentos son infundados.**

En principio, las disposiciones en comento tampoco vulneran el derecho al sufragio libre del actor, por lo siguiente:

El derecho de votar y ser votado se reconoce en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General; 23, párrafo 1, inciso b), de la



Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, la libertad del voto de un militante no puede estar sujeto a interferencias, presiones, coacciones o manipulaciones para poder ejercer ese derecho; esto es, ningún ciudadano puede ser presionado para para votar a favor o en contra de algún candidato, partido político o coalición, pues el ejercicio de tal derecho personalísimo, sólo se puede dar, siempre que exista voluntad libre y auténtica.

Esto es, para el ejercicio del derecho fundamental de votar por un candidato para un cargo de elección popular, es imprescindible que exista la libre voluntad de hacerlo.

Ello, acorde a la autonomía de la voluntad, hasta en tanto afecta exclusivamente derechos individuales y no colectivos, se debe respetar a fin de garantizar a su titular el goce de tal derecho, lo cual incluye la posibilidad jurídica de decidir ejercerlo o no, así como en su caso el desistimiento de este.

Ahora, las normas partidistas cuya constitucionalidad se alega, contrario a lo que refiere el actor, no tienen por objeto establecer como obligación de los militantes votar por un candidato en concreto; sino, más bien, que sus actos (por ejemplo, sus manifestaciones) no configuren deslealtad, lo que se encuentra dentro del ejercicio de autodeterminación de los partidos políticos.

En el caso, el inconforme parte de una premisa errónea, ya que da por cierta una situación que no es verdadera y tiene que ver con el significado y características del llamado "voto corporativo".

## SUP-JDC-557/2018

Esa es una práctica aberrante marcada por el acarreo y/o movilización de grandes grupos de personas,<sup>20</sup> para aumentar la votación a favor de determinado candidato; en sí, se trata del voto inducido, práctica que es condenada por el Constituyente Permanente, al establecer como mandato constitucional que la afiliación a los partidos debe ser libre e individual, lo cual fue un considerable avance en la reforma de 1996 al artículo 41 Constitucional,<sup>21</sup> siendo que la práctica de la afiliación corporativa operó durante décadas en nuestro país (actualmente aún se denuncia) lo cual motivó esa reforma.<sup>22</sup>

Para mitigar esa conducta se reforzó su protección en el artículo 99 Constitucional, también reformado en 1996, y el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que resguardan como garantía, el procedimiento jurisdiccional para impugnar los actos que pretendan vulnerar ese derecho fundamental personalísimo; la libre afiliación a la fuerza política de preferencia o correlativamente, la no afiliación a ninguna fuerza política.

Como se ve el término “voto corporativo” identifica una práctica nociva del derecho electoral, que en nada converge con la identificación de la infracción prevista en las normas estatutarias y reglamentarias consistentes en considerar como infracción la realización de “actos de deslealtad al partido”, ya que se trata de concepciones jurídicas distintas.

---

<sup>20</sup> Referencia contenida en el SG-JDC-2170/2012 “consistente en la movilización de grandes grupos de gente con el propósito de votar en un sentido para apoyar a un determinado precandidato (sin identificar puntualmente cuál) y también, la entrega a los votantes de dinero en efectivo y productos, después de haber sufragado, sin poder precisarse con exactitud los centros de votación en que aconteció esta práctica.

<sup>21</sup> VOTO CORPORATIVO. Es una práctica antidemocrática que tiene como propósito aumentar la votación a favor de determinado candidato. Es el voto inducido por patrones o dirigentes sindicales, gremiales, laborales o integrantes de grupos religiosos, quienes utilizan su influencia para que sus subordinados o afiliados voten en determinado sentido. <http://diccionario.inep.org/V/VOTO-CORPORATIVO.html>

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa México, pags 209 y 210 Comentario de Pedro Salazar Ugarte.



Sobre todo, porque el examen de los Estatutos y del Reglamento de Sanciones, permite advertir que, en lo general, no hay disposición expresa que establezca la obligación de los militantes del Partido Acción Nacional de votar por todos y cada uno de los candidatos que postule, como inexactamente lo interpreta el inconforme.

Además, el recurrente atribuye a la norma un significado que no tiene, porque la interpretación literal y sistemática del artículo 16 del Reglamento de Sanciones al establecer que: "*Se considera infracción de los miembros activos del partido. (...) VIII La realización de actos de deslealtad*", no establece una obligación de votar, sino todo lo contrario, establece una la prohibición configurada como infracción intrapartidista y no un instrumento de "voto corporativo" como lo sugiere el inconforme; de ahí que los argumentos de agravio son infundados.

Precisado lo anterior, procede ahora el examen del agravio quinto, en el entendido que el examen del cuarto se hará al final.

#### **Agravio quinto.**

En éste, se aduce violación al derecho constitucional de libertad de expresión.

El actor señala que la responsable, al interpretar el sistema normativo mexicano para determinar que excedió los límites de la libertad de expresión, lo hizo de abajo hacia arriba y no como se debe hacer, de arriba hacia abajo; es decir, si la vulneración a la imagen y desprestigio del Partido Acción Nacional y el daño causado, debe ser analizado desde la Constitución y no desde las normas internas del partido.

Refiere que, contrario a lo interpretado por la autoridad responsable, los límites que la Constitución impone a la libertad de expresión no son

## **SUP-JDC-557/2018**

de todo o nada, es decir, que debe ser limitada por legislaciones secundarias que en todo momento deben estar sujetas al control constitucional.

Refiriéndose exclusivamente a la fracción IV del artículo 16 del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, relativa a los ataques de hecho o palabra a los principios, programas y dirigencia del Partido, para el quejoso, no está permitido que los partidos políticos en su normativa intrapartidista castiguen la expresión del disenso interno con la expulsión, porque los institutos políticos también se rigen por otros principios constitucionales y legales diferentes a la mera búsqueda del poder público.

El recurrente, de manera sustancial, aduce que la autoridad responsable estimó que las expresiones de disenso sobre el actuar de la dirigencia del PAN, y del candidato presidencial, así como las relativas a no votar por éste, trasciende a su derecho a la libertad de expresión.

Esto, porque, por un lado, sí le reconoce su libertad de expresión, pero considera que sus declaraciones excedieron los límites constitucionales, porque impactaron en la imagen y prestigio del PAN, sus instituciones y la candidatura postulada a la presidencia; además, generaron un daño a uno de los principales objetivos de los partidos políticos como tener acceso al ejercicio del poder.

Que también consideró que, al afiliarse al PAN, el actor aceptó sus reglas, y una de ellas limitaba su derecho a la libertad de expresión, lo que se traduce en que el hoy inconforme se impuso un límite adicional a los expresamente establecidos por la Constitución.

El actor manifiesta que, contrario a lo considerado por la autoridad responsable, en lo relativo a los ataques de palabra o a los principios



programas y a la dirigencia del partido, que la libertad de expresión prevista a nivel constitucional llama a una regulación secundaria que se ajuste a los límites constitucionalmente marcados; es decir, cuando se afecten los derechos de terceros la libertad de expresión puede ser limitada, y será la legislación secundaria la que determine de qué forma, sin embargo, dice que esta legislación no puede estar encima de la Constitución, por lo que en todo momento puede ser materia de control, por ello afirma que la legislación secundaria que podría limitar la libertad de expresión es precisamente la normativa interna del PAN, como lo son las normas aplicadas para fundamentar los derechos de terceros como límite a la libertad de expresión; es decir, es el artículo 16 apartado A. fracciones IV, V, VIII del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones.

El recurrente reconoce, que los partidos pueden reglamentar la libertad de expresión cuando esta impacta derechos de terceros, pero aduce que la pregunta constitucionalmente relevante es, sí puede aceptar que los partidos castiguen la expresión del disenso interno con la expulsión.

Esto porque los partidos son entidades de interés público y por ende deben tener una vida interna democrática, la cual debe ser un sistema de convivencia.

Que en tal tenor uno de los pilares para la democracia es la libertad de expresión, por lo que considerando que esta es una libertad fundamental no puede estimarse que los partidos políticos castiguen la expresión del disenso interno con la expulsión, porque la constitución no lo permite y por esto las consideraciones de la responsable deben ser revocadas.

## **SUP-JDC-557/2018**

Al respecto, insiste en que sus declaraciones fueron honestas y de carácter genuino al ser una verdadera preocupación por el rumbo de su partido político, e insiste en el derecho constitucional de disenso.

Precisa, que en todo caso sus declaraciones fueron vertidas en un momento de especial relevancia para la difusión de información para la ciudadanía durante el proceso electoral; además, la persona involucrada (el candidato presidencial del Partido Acción Nacional), entró al foro público justamente como candidato a la Presidencia de la República, como figura pública que se sometió voluntariamente al escrutinio público y porque las conductas del candidato que le reprochó, todas eran de interés público, y ninguna se limitaba al ámbito privado de la vida del candidato, por lo que sus actos versan sobre una figura pública y en un momento especial del debate público y sobre conductas únicas y exclusivamente de relevancia pública cometidas por el candidato.

Finalmente, reitera que, si bien al afiliarse aceptó las reglas del PAN, ninguna regla limita su derecho a la libertad de expresión ya que las reglas de un partido no pueden estar por encima de la Constitución y, por tanto, no pueden establecer prohibiciones adicionales, ya que los derechos de los militantes no desaparecen al momento de convertirse en militantes de un partido.

La reseña anterior, permite advertir que los agravios del recurrente se dirigen a dos ámbitos de estudio, uno de rango constitucional, referente a la potestad de los partidos políticos para regular y, en ciertos casos, restringir la libertad de expresión y un aspecto de legalidad, relativo a que las conductas desplegadas están amparadas en la libertad de expresión y de disentir.

En ese orden de ideas, la Sala Superior abordará el estudio primero desde el ámbito constitucional, a efecto de verificar si es acorde al



bloque de constitucionalidad que los partidos políticos puedan modular la libertad de expresión.

En caso de que resulte constitucional tal aspecto, se abordará el tema concerniente a verificar si las acciones llevadas a cabo por el enjuiciante actualizan la norma disciplinaria intrapartidista.

### **Análisis de constitucionalidad.**

A juicio de la Sala Superior los agravios son **infundados**.

Desde una perspectiva constitucional, la Sala Superior considera como premisa fundamental, dilucidar el tema de si el partido político, en uso de su derecho a la autoorganización, puede regular la libertad de expresión de los militantes, a fin de que observen cierto deber de conducta, en atención a la libertad de asociación vinculada con la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos y abstenerse de incurrir en actos de deslealtad al instituto político, so pena de ser sujeto de la potestad disciplinaria del partido.

En este contexto, en primer lugar, se considera necesario señalar que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Para cumplir ese objetivo, es necesario reconocer que cualquier persona investida con su esfera jurídica de derechos, cuando ingresa de manera libre y voluntaria a una asociación partidista, se compromete a observar ciertos deberes que la asociación le impone, y

## **SUP-JDC-557/2018**

que por antonomasia, están implícitos en su nuevo carácter de asociado: estos deberes impactarán necesariamente, aunque con cierta modulación en los derechos de la persona.

El mencionado análisis permitirá determinar, como se verá adelante, que la facultad sancionadora prevista en los estatutos del partido se asienta en una base razonable.

Entrando en materia, si bien la libertad de expresión consagrada en el artículo 6º Constitucional, es como la mayor parte de los derechos fundamentales, preferentemente un derecho de garantía frente a los poderes públicos, su contenido se extiende también a las relaciones entre particulares y, por tanto, puede reivindicarse también frente a estos, aunque en este ámbito, el contenido y ejercicio del derecho se someta a unos límites específicos.

Por tanto, en el presente asunto se debe resolver el conflicto entre los derechos de una persona física -el militante o afiliado- y los de una persona jurídica -el partido político- teniendo en cuenta el reconocimiento constitucional tanto de la libertad de expresión como el derecho de asociación en sus vertientes organizativa y disciplinaria del partido político.

### **Contenidos básicos de los derechos aparentemente en pugna.**

#### **Libertad de expresión.**

La Sala Superior ha señalado que, de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de



la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional<sup>23</sup>.

Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación<sup>24</sup>.

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

En ese supuesto, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el

<sup>23</sup> De conformidad con la tesis CDXXI/2014 (10a.). **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN.** En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraposición, y por disposición expresa de la Convención, escapan de dicha cobertura: toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.

Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, Diciembre de 2014, Pág. 237.

<sup>24</sup> Tesis 79 de rubro y texto: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.** El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Quinta Sección - Libertad de expresión y de imprenta, Pág. 951.

## **SUP-JDC-557/2018**

fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Este derecho fundamental, aunque es un pilar de la democracia, no es absoluto, ya que en los artículos 3, 6 y 130 de la propia Constitución se enuncian sus límites expresos, a saber, los ataques a la moral pública y a los derechos de terceros, a la provocación de delitos o a la perturbación del orden público. Si bien es cierto que los límites a los derechos fundamentales son amplios, particularmente en materia electoral, también lo es que todo derecho los tiene, dado el reconocimiento de otros derechos constitucionales con los que podría colisionar.

### **Libertad de asociación y reunión.**

Como el derecho que defiende el actor se enfrenta a la normativa interna del partido que sanciona infracciones como cometer actos como el ataque de hecho o de palabra a los principios y programas y a la dirigencia del partido, la realización de actos de deslealtad, y/o apoyar a candidatos postulados por otros partidos políticos; es menester señalar los principios que orientan el derecho de asociación partidista en que se fundamenta su autorregulación y su facultad disciplinaria.

El artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“Art. 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en



los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

Conforme se establece en el artículo transcrito, a nadie se le podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente por cualquier objeto lícito.

Sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta, a una autoridad, no se considera ilegal y no podrá ser disuelta.

El derecho de asociación no debe confundirse con el derecho a reunirse. La libertad de reunión se refiere a que todo individuo puede congregarse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. Se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Tesis 1a. LIV/2010 **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.** El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos. 164995. Novena Época. Primera Sala. Tesis: Aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 927.

## **SUP-JDC-557/2018**

En cambio, la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes.

Estos derechos si bien son individuales, su ejercicio es de carácter colectivo. Para que pueda llevarse a cabo una reunión, mínimo debe haber dos individuos, se debe contar con un lugar en donde se celebre la reunión, que puede ser un lugar público o privado.

Reunirse para asociarse, reunirse para buscar alternativas de solución a los conflictos que vivimos a diario, implica que debe haber por parte de la ciudadanía: 1) voluntad para reunirse o asociarse; y 2) perseguir un objetivo común.

Por otra parte, sólo los ciudadanos y ciudadanas mexicanas tienen la libertad de asociarse para integrar partidos políticos, asociaciones, agrupaciones políticas, etc., con el fin de alcanzar objetivos específicos, aquí radica precisamente el derecho de asociación con fines políticos.

### **Libertad de asociación, en materia político electoral y afiliación.**

El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propician el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

Todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas.



La libertad de asociación es fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, sin esta el principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, quedaría socavado.<sup>26</sup>

De esta manera se ve que el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

El fin que persiguen los partidos políticos es el de integrarse de personas que tengan los mismos ideales e ideologías, con el objeto de ejercer el derecho de asociación previsto en el artículo 9° constitucional, así como en los artículos 22 del Pacto Internacional citado y 16 de la Convención Americana de referencia.

La libertad de asociación tiene un lugar especial en el derecho internacional de los derechos humanos, porque está prevista en las normas constitutivas de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Internacional del Trabajo. Es un derecho de contornos amplios, porque se extiende a las asociaciones de cualquier índole.

En el sistema jurídico de México, el derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país es una prerrogativa de la ciudadanía mexicana, a quien le corresponde el derecho de formar partidos políticos, de manera libre e individual.

El derecho fundamental político-electoral de asociación comprende el derecho de las y los ciudadanos a afiliarse; a permanecer en la asociación (partido o agrupación política), mientras no incurra en alguna causa justificada para su expulsión, separación o suspensión; y

<sup>26</sup> De conformidad con la tesis 15 de rubro: DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

Sala Superior. Tercera Época. Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral, Página 22.

## SUP-JDC-557/2018

el derecho de renunciar a dicha militancia e, incluso, el de adquirir otra distinta y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal<sup>27</sup>.

Ahora, el artículo 41, fracción I, párrafo primero, de la Constitución federal, les reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, en consideración a los fines encomendados (la promoción de participación del pueblo en la vida democrática; la contribución a la integración de la representación nacional, y el posibilitar el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, como organizaciones ciudadanas).

Dicho estatus constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado, en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

De este modo, los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, lo cual conlleva a la necesidad de realizar interpretaciones de la normativa partidista que aseguren o garanticen que sean verdaderamente democráticos en su régimen interior.<sup>28</sup>

En congruencia con lo anterior, desde la propia Constitución, se dispone que los partidos políticos deben cumplir sus finalidades

---

<sup>27</sup> Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia 24/2002 de rubro y texto: **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.** *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

<sup>28</sup> Lo que encuentra apoyo, en la tesis VIII/2005, cuyos rubro y texto es: **"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 INSTITUTOS POLÍTICOS"** Consultable en: *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* TEPJF, Volumen 2, Tomo I, páginas 1196 a 1198.



atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan, lo cual, a su vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad autoorganizativa en favor de dichos institutos políticos; así las leyes electorales, como la Ley marco y la de Partidos Políticos se prevén las disposiciones normativas mínimas de sus documentos básicos como los estatutos y sus reglamentos, atendiendo, sustancialmente, a lo establecido en la tesis de jurisprudencia con el rubro **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.”**<sup>29</sup>

Como elemento fundamental, resalta la presencia manifiesta del consentimiento libre y voluntario de pertenecer a un partido político, por las implicaciones que conlleva acatar ciertos deberes de conducta concomitantes a los fines de la asociación política, cuya aceptación se da por admitida desde que se ingresa o se solicita el ingreso.

Esto es así, porque como en toda organización, los miembros tienen deberes y derechos que permiten equilibrar las relaciones y ayudan a establecer las responsabilidades.

La adecuada observación y el equilibrio entre deberes y derechos posibilitan el desarrollo armónico de la vida democrática partidista como entidades de interés público.<sup>30</sup>

La Ley General de Partidos Políticos establece ciertos derechos y obligaciones básicas que deben incluirse en los estatutos de los partidos políticos y sin perjuicio de la facultad autoorganizativa y de la

<sup>29</sup> *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo jurisprudencia, volumen 1, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 295 y 298.

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Op. Cit página 208.

## SUP-JDC-557/2018

facultad disciplinaria que le permiten mayor regulación, siempre y cuando se garantice el principio de democracia interna.<sup>31</sup>

Aparte de los mencionados en la ley, cada instituto político puede agregar otros deberes y derechos que considere apropiados para la organización, en el entendido que los deberes y derechos se aplican a todos los asociados.

Los artículos 39, 40, 41 y 42 disponen que los estatutos de los partidos políticos son entre otros documentos básicos, donde los asociados establecen los derechos y deberes de los militantes, siendo que la estructura mínima la establece el legislador en los artículos invocados, y sin perjuicio de que cada instituto político, ejerza su potestad disciplinaria anclada en la facultad de autoorganización de los partidos políticos<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Navarro Méndez, José Ignacio, Partidos Políticos y "Democracia Interna". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, colección de cuadernos y debates núm. 85. Madrid, 1995, pp.24.

<sup>32</sup> CAPÍTULO III, De los Derechos y Obligaciones de los Militantes.

### Artículo 39.

1. Los estatutos establecerán:

- a) La denominación del partido político, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, personal, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones;
- c) Los derechos y obligaciones de los militantes;
- d) La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político;
- e) Las normas y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos;
- f) Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos;
- g) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;
- h) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen;
- i) Los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán los partidos políticos;
- j) Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones, y
- k) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva.

### Artículo 40.

1. Los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos, los siguientes:

- a) Participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, coalición, formación de frentes y disolución del partido político;



En todo caso, cobra relevancia que artículo 39 de la referida ley dispone que en los estatutos se establecerán entre otros supuestos, las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva.

Lo anterior significa que, en ejercicio del derecho de asociación, de la autodeterminación y autorregulación un partido puede establecer en su normativa las disposiciones relativas a las sanciones a los militantes que incurran en las conductas que consideran dañinas a la colectividad y la vida de la institución en pleno ejercicio de su facultad disciplinaria.

- 
- b) Postularse dentro de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación popular, cumpliendo con los requisitos que se establezcan en las disposiciones aplicables y en los estatutos de cada partido político;
  - c) Postularse dentro de los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político, cumpliendo con los requisitos establecidos por sus estatutos;
  - d) Pedir y recibir información pública sobre cualquier asunto del partido político, en los términos de las leyes en materia de transparencia, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información;
  - e) Solicitar la rendición de cuentas a sus dirigentes, a través de los informes que, con base en la normatividad interna, se encuentren obligados a presentar durante su gestión;
  - f) Exigir el cumplimiento de los documentos básicos del partido político;
  - g) Recibir capacitación y formación política e información para el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;
  - h) Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político y, en su caso, a recibir orientación jurídica en el ejercicio y goce de sus derechos como militante cuando sean violentados al interior del partido político;
  - i) Impugnar ante el Tribunal o los tribunales electorales locales las resoluciones y decisiones de los órganos internos que afecten sus derechos político-electorales, y
  - j) Refrendar, en su caso, o renunciar a su condición de militante.

**Artículo 41.**

1. Los estatutos de los partidos políticos establecerán las obligaciones de sus militantes y deberán contener, al menos, las siguientes:

- a) Respetar y cumplir los estatutos y la normatividad partidaria;
- b) Respetar y difundir los principios ideológicos y el programa de acción;
- c) Contribuir a las finanzas del partido político en los términos previstos por las normas internas y cumplir con el pago de cuotas que el partido determine, dentro de los límites que establezcan las leyes electorales;
- d) Velar por la democracia interna y el cumplimiento de las normas partidarias;
- e) Cumplir con las disposiciones legales en materia electoral;
- f) Cumplir con las resoluciones internas que hayan sido dictadas por los órganos facultados para ello y con base en las normas partidarias;
- g) Participar en las asambleas, convenciones y demás reuniones a las que le corresponda asistir, y
- h) Formarse y capacitarse a través de los programas de formación del partido político.

**Artículo 42.**

1. El Instituto verificará que una misma persona no se encuentre afiliada en más de un partido político y establecerá mecanismos de consulta de los padrones respectivos.

2. En caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, se procederá conforme al artículo 18 de esta Ley.

## **SUP-JDC-557/2018**

El ingrediente fundamental tiene sustento en los artículos 9º, 35 y 41 Constitucionales, dado que la asociación es por principio **libre y voluntaria**; aquí el constituyente revela su "contenido esencial" como aquello que lo hace reconocible y le proporciona la operatividad necesaria, que es la autonomía de la voluntad que ejercen quienes se asocian.<sup>33</sup>

### **La expulsión como forma de protección del partido.**

En lo que aquí interesa, en uso de su facultad de autoorganización, pueden regular libremente en sus estatutos cuales son los comportamientos que a juicio de la masa social revisten la gravedad suficiente para la apertura de un expediente disciplinario y en su caso a la imposición de la sanción, cuya modalidad más radical generalmente consistirá en la expulsión del asociado afectado.<sup>34</sup>

Los partidos políticos comulgan de esta misma característica asociativa y mediante los estatutos partidistas regulan toda una serie de comportamientos considerados lesivos para los intereses de la respectiva organización.

La expulsión de militantes es un recurso extremo, por causas que afectan el sistema normativo interno de los partidos, cuyo propósito es recomponer la estabilidad de la organización.

Puesto 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, el derecho fundamental a la libertad de expresión también debe garantizarse en los partidos para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas

<sup>33</sup> Murillo de la Cueva, Lucas Enrique, El derecho de Asociación, Ed Tecnos, Madrid, 1996. Pp148.150.

<sup>34</sup> Navarro Méndez José Ignacio ¿Pueden los Partidos Políticos Expulsar Libremente a sus afiliados? <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27588.pdf>



o alternativas que, a su vez, permitan el dinamismo y la participación de los afiliados en los asuntos de interés general.

Entrando en materia, no cualquier tipo de expresión está amparada en el artículo 6º Constitucional; en congruencia con los fines constitucionalmente asignados, los partidos políticos tienen un interés en rechazar cualquier expresión proferida en su interior y especialmente, hacia el exterior que los desestabilice y ponga en serio riesgo su existencia o identidad partidaria o les impida la consecución de los fines constitucionalmente asignados.

En consecuencia, hay que reconocer que, en ciertas condiciones, se puede generar un conflicto entre los derechos del partido político y la libertad de expresión del afiliado. Este aparente conflicto no podría resolverse, sin más, prohibiendo, restringiendo o menoscabando la libertad de expresión, así sea disidente.

Tampoco es el caso que el derecho de libertad de expresión sea inderrotable, ya que en algún supuesto puede ser vencido por otro derecho fundamental constitucionalmente tutelado.

De ahí que la resolución tenga que pasar por la ponderación en cada caso entre la libertad de expresión de los asociados y el derecho de auto-organización de los partidos políticos, que incluye, establecer normas que impidan la comisión de hechos que, por ejemplo, lesionen gravemente la estabilidad del partido político, pongan en riesgo su existencia o identidad partidaria o impidan la consecución de sus fines constitucionalmente encomendados y, por otro, de ejercer la potestad disciplinaria al establecer sanciones a determinadas conductas.

Por tanto, hay que convenir en que, ni la libertad de expresión ni el derecho de asociación por sí mismos, tienen un carácter absoluto o incondicionado, porque desde los propios ordenamientos invocados se

## **SUP-JDC-557/2018**

establecen limitaciones; en decir, igualmente se pueden vulnerar las finalidades constitucionales reconocidas a los partidos políticos nacionales y por tanto el orden público constitucional.

Lo anterior porque debe tutelarse también el derecho de asociación de los demás integrantes del colectivo, así como el honor e imagen del mismo instituto político entre otros bienes jurídicos susceptibles de protegerse legítimamente por el partido, frente a la libertad individual de expresión del militante.

### **La libertad de expresión frente al derecho de asociación y afiliación partidista.**

Como se ha visto, la libertad de expresión es un derecho consagrado en la Constitución General de la República; pero, el derecho de asociación y afiliación partidista, que autoriza al partido político a sancionar a sus militantes incluso con expulsión, se apoya a su vez en el ejercicio de otro derecho fundamental, y este derecho no se le puede degradar, ya que se trata de un derecho también de rango constitucional.

En efecto, el derecho de asociación previsto en los artículos 9º, 35 y 41 Constitucionales fundamenta la potestad disciplinaria vinculada a la facultad de autoorganización de los partidos políticos; derechos cuyo contenido básico se ha descrito en párrafos precedentes.

Debido a lo anterior, al tratarse de dos derechos de rango constitucional, no puede adoptarse una solución absoluta en el sentido de que un derecho debe prevalecer necesariamente y en todos los casos sobre el otro. Por el contrario, debe buscarse que ambos derechos se apliquen y cobren vigencia al interior de los partidos políticos, en forma armónica; de tal suerte que el respeto de uno de



ellos no implique la inobservancia, el menoscabo o la supresión del otro.

Es decir, ambos derechos deben ser modulados, de forma tal que los militantes de los partidos políticos puedan ejercer su libertad de expresión, incluso para hacer valer críticas severas tanto al interior como al exterior del partido; pero, permitiendo al mismo tiempo que el partido político cuente con las normas que le permitan expulsar a aquellos militantes que no sean leales.

Las modulaciones de que se habla deben entenderse en el sentido de que el partido está obligado a tolerar las críticas que realicen sus militantes en contra de los dirigentes, candidatos u otros militantes, aun cuando las críticas puedan ser molestas para la asociación política; pero el partido tendrá a salvo su derecho de expulsar a aquellos militantes que incurran en actos de deslealtad.

Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que si bien, por una parte, debe garantizarse el derecho de los militantes a expresarse libremente; por otra parte, no puede dejarse de lado que la Sala Superior<sup>35</sup> ya ha sostenido que la lealtad a una institución política hacia la cual se ha afiliado un sujeto requiere de consecuencia o congruencia con los principios, programas y normativa partidaria.

En cuanto a este último, se ha razonado que lealtad es un valor exigible a un militante y que el compromiso partidario conlleva exigencias de fidelidad (entendida como lealtad) y también de contribución a la realización de los objetivos comunes que demanden un esfuerzo unificado y colectivo.

En ese orden, se ha reconocido que debe existir un estatuto jurídico que proteja a las minorías y abra amplios espacios para el control

<sup>35</sup> SUP-JDC-641/2011.

## **SUP-JDC-557/2018**

crítico hacia las decisiones mayoritarias o que adopten los órganos partidarios colegiados o unitarios; pero se ha hecho la aclaración que eso no implica, que se pueda realizar conductas que obsten a la progresión del colectivo y la realización de sus objetivos, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, menos si para ello se echa mano de conductas que puedan rayar en una suerte de traición, por ejemplo, al colaborar con otro partido o afiliarse a uno más y diverso, sin que previamente exista la renuncia a la militancia actual.

Lo anterior, es el fundamento constitucional por el que se justifica la modulación a la libertad de expresión cuando se establece sanción a un militante o afiliado, por apoyar a un candidato de otro partido, o bien por actos de deslealtad, ya que esta regulación proviene del ejercicio de un derecho constitucional de misma entidad.

Contrario a lo aseverado por el actor, de la interpretación de los artículos 1o, párrafo primero; 5o, 6o, 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, parágrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, parágrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; las libertades de expresión y de asociación en materia política por parte del afiliado o militante también encuentra ciertos límites.

En decir, deben armonizarse cuando su ejercicio se despliega en el ámbito de la vida interna de la institución partidista porque conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad.

Lo relevante, es aceptar que esa libertad admite cierta restricción cuando la ejerce una persona física afiliada a un partido político, quien



manifiesta opiniones que pueden considerarse contrarias a los intereses de la asociación política conforme con las normas estatutarias al impedir que alcance sus fines; de no aceptarlo así se llegaría al extremo de hacer nugatoria la libertad de asociación y la potestad sancionadora del partido político.

Quien ingresa a un partido político admite la posibilidad de ser sancionado si su conducta no se ajusta a las prescripciones de la asociación; esto constituye una autolimitación libremente consentida.

De igual forma se debe tener en consideración que una norma que module o restrinja parcialmente la libertad de expresión al interior de los partidos políticos no puede llegar al extremo de suprimir totalmente la libertad de expresión, de disentir o de debatir.

#### **Deber de lealtad.**

La libertad de expresión en el caso de militantes de los partidos políticos encuentra límites cuando enfrenta el deber de lealtad al partido.<sup>36</sup>

Las normas partidarias que resguarden el deber de lealtad a la asociación partidista y, en su caso, sancionen la comisión de actos de deslealtad al organismo público, no es una restricción que resulte inconstitucional.

Previamente se explicó que, se entiende por “lealtad”, la conducta o comportamiento sincero que supone un sentimiento de respeto y fundamentalmente de fidelidad y de aceptación a los propios principios morales y a los compromisos establecidos hacia alguien.

<sup>36</sup> <https://almacenederecho.org/expulsion-asociados-caso-los-partidos-politicos/> por [Jesus Alfaro](#) | Ene 23, 2017 | [Derecho Civil](#), [Derecho Constitucional](#), [Jesus Alfaro](#), [Sentencias](#) |

## SUP-JDC-557/2018

Que la lealtad es un efecto de gratitud y fidelidad y constituye uno de los valores que hacen fuerte a una organización, porque genera compromiso y trabajo para lograr en conjunto con los demás militantes los propósitos y objetivos de la asociación de que se trate.

De esta manera, la fidelidad y lealtad al partido político impone que la persona que ingresa adquiere el compromiso de cumplir las normas estatutarias inherentes a los propósitos de la asociación política y, por ende, **en cierta medida su derecho de libertad de expresión en la modalidad impuesta, cederá frente al derecho de asociación**, ya que en ese aspecto el derecho a la libertad de expresión admite ser modulado ante el deber de fidelidad y lealtad a la institución que voluntariamente se pertenece, ya que esa pertenencia lleva implícito observar los principios y compromisos aceptados como militante o afiliado.

Por tanto, las expresiones que emita el militante quedan sujetas a los deberes que impone la lealtad al partido y en cada caso, se analizará si es que las expresiones en su conjunto o individualmente, actualizan la infracción.

Lo total es que el contenido esencial del derecho de asociación del que se originan los partidos políticos es la voluntad libre de pertenecer asociado en un ente colectivo, al cual se ingresa y acepta que, como miembro del gremio, el asociado tiene que observar y respetar las condiciones estatutarias y reglamentarias que implica su afiliación, sin que ello signifique sumisión total, pérdida o restricción total de un derecho.

Además, el afiliado puede manifestar su opinión, su discrepancia o desacuerdo y si el partido político considere que tal acto encuadra en alguna de las causas de sanción, deberá seguir el procedimiento previamente delineado y resolver conforme a Derecho.



En caso de que los órganos competentes consideren que la conducta llevada a cabo por el militante se subsume en alguna causa prevista como infracción podrá sancionar al ciudadano, el cual tendrá la posibilidad de recurrir ante la justicia electoral esa determinación y corresponderá a los órganos jurisdiccionales determinar si la conducta es de la entidad tal para vulnerar el derecho de asociación y autoorganización de los partidos políticos, y si la sanción es adecuada o no, o bien, si la conducta está amparada en la libertad de expresión, de disentir o manifestar su desacuerdo, en una democracia moderna.

De no ser así, el ingreso o pertenencia a un partido político sin esos deberes, se traduciría en un abuso de derecho ante la evidente anulación de la libertad de asociación, autoorganización y de la facultad disciplinaria partidistas fundadas en los artículos 9º, 35, y 41 Constitucionales y 39, 40, 41 y 42 de la Ley General de Partidos Políticos que disponen que los estatutos de los partidos políticos son entre otros documentos básicos, dónde los asociados establecen los derechos y deberes de los militantes, sin perjuicio de que cada instituto político ejerza su potestad disciplinaria anclada en la facultad de autoorganización.

El deber de lealtad al partido se interioriza cuando la persona, acepta libre y voluntariamente pertenecer al partido político, quien, por virtud del ingreso, sabe que determinadas conductas pueden constituir infracción y ser objeto de disciplina partidista, como el quebrantar el deber lealtad y fidelidad si realiza actos contrarios a los mismos.

Esto se explica porque, atañe a la voluntad regida por la naturaleza social del hombre y a su pensamiento la circunstancia de pertenecer o afiliarse -o no- a un partido político.

## SUP-JDC-557/2018

La justificación se encuentra, *prima facie*, en considerar desde el punto de vista de las libertades constitucionales, que es propio del ser humano un pensamiento que podemos llamar **social<sup>37</sup> y por ende político**; entender que el ingreso a esa colectividad, y por ende el ejercicio del partidismo, no es sólo adhesión a las opiniones de un partido, sino sometimiento a ellas con preferencia y distinción de los intereses generales. Ejercer el partidismo, es converger con la formación intelectual que va de la mano con un pensamiento político o, si se prefiere, jurídico político.

Es muy relevante reconocer que esa aceptación y adhesión voluntaria reconocida Constitucionalmente, o lo que comienza como tal, supone una forma de pensar socialmente hablando que es afín y consonante con el pensamiento y postulados del partido político. Se entiende que por algo la persona decide ser militante, porque algún beneficio ético, moral, social o político debe reportarle y que le impone a la vez un deber de exigencia de esos principios o postulados a otros miembros de esa institución.

Por ello, sin que se discuta lo relativo al sometimiento a las "líneas" de pensamiento y acción de un partido, a las directrices y/o consignas, se ve claro que, con independencia de su forma de pensar, el militante, al asociarse, acepta modular su libertad de expresión, y que esto tiene sustento en salvaguardar los fines propios de la organización a la que pertenece, todo ello en el marco de la legalidad de la asociación política y teniendo en cuenta que la pertenencia a un partido es una cuestión voluntaria que conlleva un compromiso y responsabilidad hacia los integrantes del partido, sus militantes, autoridades, candidatos inclusive; sin que ello implique el derecho a debatir, disentir y expresar su desacuerdo con la forma de actuación de los mismos.

---

<sup>37</sup> EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Por: Abog. Sahira Karine Núñez Moncada. Profesora Investigadora, Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de Honduras .E-Mail: karine.nunez@unah.edu.hn



Este proceso lógico permite comprender como razonable, que la norma estatutaria que establece como infracción la realización de actos de deslealtad al partido está dirigida a inhibir conductas que atenten contra el derecho de los demás afiliados inherentes a los fines de la asociación política, so pena de ser considerado como un acto antiestatutario.

Así, la libertad de expresión del militante puede verse restringida en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden al interior de la asociación partidista, y al exterior, al de su seguridad, de su prestigio, y el deber de lealtad a la asociación a la que se pertenece, con el consecuente respeto a los derechos de los demás agremiados.

 Pero se insiste, sin que ello sea una restricción absoluta, ya que los militantes tienen expedito su derecho a expresarse, disentir y debatir, aquellos actos que considere que son contrarios a las doctrinas, principios y valores del partido político.

En este contexto, se confirma que la libertad de expresión, cuando se pertenece a un partido político, no es absoluta, sino que como todo derecho fundamental está sujeta a modulaciones, y entre ellas, en el ámbito de las personas afiliadas a los partidos políticos, las derivadas de la autoorganización y disciplina interna de la propia asociación, mismas que están materializadas en los estatutos y documentos básicos y que regulan la conducta de sus agremiados, tal y como acontece con las disposiciones previstas en el artículo 16, apartado A, fracción VIII, del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones, por la realización de actos de deslealtad al partido, cuya aplicabilidad y taxatividad ya han sido admitidas al examinar los agravios primero y segundo.

En suma, la libertad de expresión, cuando existe militancia partidista, y los intereses que ésta involucra, sí encuentra límite frente a la libertad

## SUP-JDC-557/2018

de asociación, de la misma forma que el derecho de autoorganización no puede imponerse de forma tal, que impida la expresión, el debate o la diferencia de pensamiento, cuando se considere que no se cumplen los principios propios del partido políticos o bien que las personas que están en cargos partidistas o sean postulados candidatos, no resulten sean las idóneas, porque sería tanto como imponer una restricción absoluta y un deber de silencio a los militantes.

La armonización lógica de estos derechos se traduce en el razonable ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el militante tiene como ciudadano que pertenece a un partido político, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades adquiridas por virtud de su militancia, ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.

En ese orden, el militante, **tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas ya que las normas estatutarias y reglamentarias operan como límite externo a su libertad de expresión**, siempre que no signifique la restricción absoluta a disentir y expresar el mismo.

Dicho lo anterior, el derecho de asociación se presenta en dos vertientes, es decir, no solo en los privilegios de los militantes y afiliados que conlleva la pertenencia, sino que la autoorganización partidista se extiende a la regulación en los estatutos de las causas y procedimientos de sanción de sus socios, como fiel manifestación de las facultades disciplinarias.

Quienes ingresan a la institución partidista a ella se entiende que conocen y aceptan en bloque, las normas estatutarias a las que quedan sometidos, tal y como acontece con el contenido del artículo



16, apartado A. en las citadas fracciones del Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones.

En tal tenor, es criterio de la Sala Superior, que los partidos políticos pueden ejercer legítimamente su potestad disciplinaria llegando incluso hasta la adopción de la sanción de suspensión temporal o expulsión definitiva de un militante o afiliado, con la consecuente afectación del derecho de asociación de la persona afiliada en su vertiente de libertad de pertenecer a las asociaciones ya creadas, siempre y cuando aseguren el derecho de audiencia y los derechos de defensa y legalidad en su normativa<sup>38</sup>.

Por ello, quienes ingresan a un partido político han de conocer que su pertenencia les impone una mínima exigencia de lealtad. En tanto que no pueden desconocer el deber de observancia de las obligaciones que dimanen de la correlación voluntariamente establecida, la cual está impregnada por la filosofía, ideología, principios y/o corriente de pensamiento que oriente a cada partido político.

Los afiliados asumen el deber de preservar la imagen pública de la formación política a la que pertenecen, y de colaboración positiva para favorecer su adecuado funcionamiento, acorde a la filosofía, ideología, principios y/o corriente de pensamiento que postula cada partido. De no hacerlo enfrentarán las facultades disciplinarias del partido.

<sup>38</sup> Jurisprudencia 3/2010

**CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA.**- De conformidad con los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1°, párrafo 2, inciso b); 23, párrafo 1; 27, párrafo 1, inciso g), y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos deben establecer en su normativa interna, entre otros aspectos, las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios de defensa, quedando obligados a conducir sus actividades dentro de los principios constitucionales y legales, rectores también de su facultad sancionadora. De ahí que las infracciones que cometan los militantes de los partidos políticos deben estar sujetas, entre otras instituciones jurídicas, a la caducidad de la referida facultad sancionadora, que debe preverse incluyendo la temporalidad que la rija, con plazos razonables e idóneos, para ajustar su actuación a los referidos principios constitucionales. Lo anterior, porque como entidades de interés público, están compelidos invariablemente a otorgar certeza y seguridad jurídica a sus militantes, de manera que no puedan ser sujetos pasivos de un procedimiento disciplinario en forma indefinida.

## **SUP-JDC-557/2018**

En consecuencia, es constitucionalmente razonable, que determinadas actuaciones o comportamientos que resultan claramente incompatibles con los principios y los fines de la organización pueden acarrear como es lógico, una sanción disciplinaria como, entre otras, la expulsión, aunque las actuaciones del militante pudieran considerarse plenamente lícitas y admisibles de acuerdo con el ejercicio de otras libertades en función del ordenamiento jurídico general.

La exigencia de colaboración leal se traduce igualmente en una obligación de contención en las manifestaciones públicas cuando sea evidente que se pretende afectar al partido político, incluso para los afiliados que no tengan responsabilidades públicas, tanto en las manifestaciones que versen sobre la línea política o el funcionamiento interno del partido como en las que se refieran a aspectos de la política general en lo que puedan implicar a intereses del propio partido, siempre que no se equipare a una restricción absoluta al debate, y al derecho a disentir y expresarse.

En síntesis, la normativa del Partido Acción Nacional se ajusta al marco constitucional, ya que se ha reconocido que la amplia libertad individual de que goza cualquier persona se entiende voluntariamente modulada desde el momento en que ingresa en una asociación de naturaleza política, ya que la simple pertenencia le impone una serie de obligaciones, tales como colaborar con el partido, respetar lo dispuesto en los estatutos, acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos, etcétera; de ahí que el ejercicio de la libertad de expresión de quien ingresa en un partido político debe también conjugarse con la necesaria colaboración leal con él.

Lo cual no excluye la manifestación de opiniones que promuevan un debate público de interés general, ni la crítica de las decisiones de los órganos de dirección del partido que se consideren desacertadas, siempre que se formulen **de modo que no perjudiquen gravemente**



**la facultad de autoorganización del partido, su imagen asociativa o los fines que le son propios.**

**De ahí que la colisión que se presenta entre ciertas decisiones de la asociación política que impliquen una injerencia en un derecho fundamental, en particular se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria cuando se proyecta a zonas de conflicto entre el derecho de asociación –del partido– y la libertad de expresión –del afiliado–, esta última admite modulaciones, siendo ambos igualmente derechos fundamentales.**

Consecuentemente, se impone reconocer que, en ciertos casos, la libertad de expresión sí admite modulaciones frente a las obligaciones o prohibiciones que dimanen de la pertenencia a una asociación de naturaleza política.

En otro orden de ideas, las mencionadas normas intrapartidistas, superan el examen de proporcionalidad, en atención a las siguientes consideraciones, por lo que es necesario precisar el contenido de la normativa partidista que sirve de sustento a la sanción impuesta al actor.

### **Estatutos Generales**

#### *Artículo 128*

- 1. En los casos de indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de estos Estatutos y de los reglamentos, los militantes del Partido podrán ser sancionados con amonestación, privación del cargo o comisión del Partido que desempeñen, cancelación de la precandidatura o candidatura, suspensión en sus derechos partidistas, inhabilitación para ser dirigente o candidato, o expulsión del Partido, conforme a las siguientes disposiciones:*

*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 o afiliarse a otro partido político.*

### **Reglamento sobre aplicación de sanciones**

#### **Artículo 16.**

*A.- Se consideran infracción de los miembros activos del Partido:*

...

*VIII. La realización de actos de deslealtad al Partido.*

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental.

En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación y no sean irracionales, injustificadas o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Siguiendo esa misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que



justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, cuando la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

En ese orden, para comprobar si las disposiciones partidistas que prevén la deslealtad grave o reiterada como causa de expulsión de un militante se ajustan al orden constitucional, debe aplicarse la metodología que acogió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si una norma se ajusta o no al orden constitucional. Dicha metodología consiste, esencialmente, en analizar primero si la norma impugnada incide en algún derecho fundamental y luego, de ser el caso, aplicar el *test de proporcionalidad*<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido

**A. Incidencia de las normas impugnadas en el derecho fundamental asociación política.**

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que, en términos de lo dispuesto en el artículo 9º constitucional (previamente transcrito), los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de asociarse con fines políticos. Ese derecho constitucional implica que todo ciudadano mexicano tiene el derecho de asociarse o afiliarse a un partido político y pertenecer a esa asociación.

Por otra parte, como se ha visto, el Partido Acción Nacional previó en las normas impugnadas (también transcritas previamente) la posibilidad de expulsar a los militantes que incurran en actos de deslealtad.

En consecuencia, las normas impugnadas inciden claramente en el derecho constitucional de asociación política, porque la expulsión de un militante implica la pérdida de su derecho para seguir siendo integrante del instituto al quiso afiliarse voluntariamente.

Por tanto, debe procederse a la aplicación del *test de proporcionalidad* sobre las normas impugnadas.

**B. Test de proporcionalidad.**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, para que una norma que interfiere con algún derecho fundamental sea considerada constitucional, es menester que: (i) persiga un fin constitucional legítimo, (ii) resulte idónea para el fin pretendido, (iii) sea necesaria y (iv) resulte proporcional en sentido estricto.



Enseguida, se analiza si las normas intrapartidistas cuestionadas superan el *test de proporcionalidad*.

**(i) Fin constitucional legítimo.**

En la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, en esta etapa, la norma impugnada debe ser analizada con dos objetivos: **a)** identificar los fines que se persiguen con ella y **b)** determinar si esos fines son válidos constitucionalmente.

Así, esta etapa del análisis parte de la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental, porque los fines que pueden fundamentar la intervención al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que se pueden perseguir legítimamente.

En este orden, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención en el ejercicio de otros derechos<sup>40</sup>.

Pues bien, se estima que las normas cuestionadas tienen un fin constitucional legítimo, por lo siguiente

En términos de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover

<sup>40</sup> "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos". (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, Décima Época, página 902, registro: 2013143).

## SUP-JDC-557/2018

la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para poder cumplir con los referidos fines constitucionales, los partidos políticos deben contar con militantes que sean leales a sus principios e ideologías.

Por tanto, las normas que prevén como causa de expulsión del partido político los actos de deslealtad graves o reiterados tienen, entre otros objetivos, garantizar que el partido político cuente sólo con militantes leales y comprometidos, a efecto de poder cumplir con los fines que tiene constitucionalmente encomendados y con ello asegurar su subsistencia en la vida política.

Esos fines que persiguen las normas cuestionadas son constitucionalmente legítimos, porque la propia Carta impone a los partidos políticos ciertos objetivos que sólo pueden ser alcanzados con una militancia leal.

### **(ii) Idoneidad de la medida**

Según la metodología acogida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>41</sup>, una norma resulta idónea cuando tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por su creador. Por tanto, el examen de idoneidad supone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación,

<sup>41</sup> "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas". [Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, Décima Época, página 911, registro: 2013152].



siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que se busca.

Esto, en el entendido de que la idoneidad de una norma puede mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.

Las normas partidistas que se analizan en este caso cumplen con el requisito de idoneidad, porque la posibilidad de expulsar a los militantes del partido que incurran en actos de deslealtad graves o reiterados tienden claramente a conseguir el fin para el que fueron creadas: garantizar que el partido político cuente con militantes leales y comprometidos, que coadyuven en la consecución de los fines que el partido tiene encomendados.

### (iii) Necesidad de la medida

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el examen de necesidad de la medida implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Este ejercicio obliga a hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones

Las normas impugnadas superan esta fase del escrutinio, porque no existen otras alternativas para garantizar que el partido político cuente con militantes leales y comprometidos con las causas de la asociación. La única forma que tiene el partido para evitar que entre sus filas haya militantes desleales es expulsándolos.

**(iv) Proporcionalidad en sentido estricto.**

De acuerdo con la metodología que se viene aplicando<sup>43</sup>, para determinar si una norma legal es proporcional en sentido estricto, resulta necesario efectuar un balance o ponderación entre los dos principios que compiten en el caso concreto.

Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En otras palabras, en esta fase del escrutinio, es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación

---

similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto". [Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Décima Época, página 914, registro: 2013154].

<sup>43</sup> "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio." [Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, Décima Época, página 894, registro: 2013136].



desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que se persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional.

Siguiendo esa línea, se concluye que las normas controvertidas también superan la fase del *test* que aquí se analiza, porque, al ponderar los dos valores constitucionales que *colisionan*, se llega a la conclusión de que los beneficios que se obtienen al permitir que los partidos políticos expulsen de sus filas a los militantes que incurren en actos de deslealtad graves y reiterados son de mayor entidad que la interferencia que se actualiza en el derecho del militante a seguir permaneciendo afiliado.

En efecto, los beneficios que se esperan si se permite que los partidos políticos expulsen a los militantes desleales son: que los partidos cuenten con militantes comprometidos con la ideología y programas de la asociación y que, como consecuencia de ello, puedan cumplir con los fines constitucionales que tiene encomendados, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En contrapartida, los riesgos que se correrían si se impidiera a los partidos políticos expulsar a los militantes desleales serían: que el partido político no cumpla con los fines constitucionales que tiene encomendados y, en casos extremos, la destrucción misma del instituto político.

## **SUP-JDC-557/2018**

Así, ponderando los beneficios que derivan de la norma cuestionada, frente a los riesgos que podrían derivar de su aplicación, se concluye que la norma es proporcional en sentido estricto.

En consecuencia, las disposiciones partidistas que prevén la posibilidad de sancionar con expulsión a los militantes que incurran en actos de deslealtad constituye una modulación proporcional y razonable a la libertad de expresión que es acorde a la Constitución Federal, aunado a que cumple el test de proporcionalidad desarrollado.

Similares consideraciones se sostuvieron en las ejecutorias dictadas en los juicios ciudadanos identificados con las claves **SUP-JDC-641/2011** y **SUP-JDC-32/2018**.

De todo lo antes considerado puede concluirse que lo **infundado** de los motivos de agravio en estudio relacionados con la inconstitucionalidad de la norma.

### **Análisis de legalidad.**

#### **Conductas desplegadas por el actor.**

Dicho todo lo anterior, habiendo superado el escrutinio constitucional las normas aplicables, es menester precisar las declaraciones por las que fue sancionado el actor, que se advierten de la resolución reclamada y que el órgano partidista analizó y por las cuales sancionó al enjuiciante, las cuales, para una mejor comprensión, se transcriben:

**1) Expresiones del militante de votar a favor del candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, integrante de la coalición "Todos por México". En fecha veinte de mayo de dos mil dieciocho el militante publicó en su cuenta personal de la red**



socia "Twitter" (@ErnestoCordero), misma que se encuentra verificada en los términos de la propia red, lo siguiente:

**"Voy a votar por @JoseAMeadK. Me consta su honestidad y capacidad. A diferencia de los otros candidatos, su trayectoria es limpia y de resultados."**

De tal publicación dieron cuenta el mismo día veinte de mayo de dos mil dieciocho, los siguientes diarios visible en los respectivos vínculos electrónicos:

**ANIMAL POLÍTICO**

<https://www.animalpolitico.com/2018/05/voy-a-votar-por-meade-ernesto-cordero/>

**PROCESO**

<https://www.proceso.com.mx/535040/golpe-a-anaya-desde-el-pan-voy-a-votar-por-meade-revela-ernesto-cordero-calderonista-y-presidente-del-senado>

**EL SOL DE MÉXICO**

<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politico/me-consta-su-honestidad-y-capacidad-cordero-dice-que-votara-por-meade-1700688.html>

**POLÍTICO MX**

<https://politico.mx/central-electoral/elecciones-2018/presidencial/cordero-revela-que-va-con-meade-este-le-agradece/>

**ARISTEGUI NOTICIAS**

<https://aristegui.com/2005/mexico/cordero-revela-que-votara-por-meade-el-candidato-suma-como-asesor-a-carlos-alazraki>

**INFORMADOR**

<https://www.informador.com.mx/mexico/Voy-a-votar-por-Jose-Antonio-Meade-asegura-Ernesto-Cordero-20180520-0049.html>

**LA RAZON**

<https://www.razon.com.mx/mi-voto-es-para-meade-dice-el-panista-cordero/>

**REFORMA**

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspxid=1398874&urlredirecl=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspxid=1398874>

EL GRAFICO

<https://elgraficotam.com.mx/2018/05/21/revela-cordero-que-dara-su-voto-a-meade/>

ENFOQUE NOTICIAS

<https://www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/cordero-va-con-meade>

**2) Ataques del militante a la dirigencia del Partido Acción Nacional.** El militante en fecha once de enero de dos mil dieciocho, calificó de "corrupta" a la actual dirigencia del Partido Acción Nacional, al manifestar en los siguientes términos:

**"Yo creo que el Partido Acción Nacional es demasiado grande, es demasiado importante a la historia democrática de México, para que una dirigencia corrupta como la que tenemos actualmente termine con una historia de grandes contribuciones en la democracia y a nuestro país".**

Tal declaración fue recogida y dieron cuenta de ella los siguientes medios de comunicación, en fechas once, doce y catorce de enero y tres de mayo de dos mil dieciocho, lo que consta en los vínculos electrónicos citados:

TELEVISA

"CORDERO CALIFICA DE CORRUPTA A LA ACTUAL DIRIGENCIA DEL PAN"

<http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2018-01-11/cordero-califica-corrupta-actual-dirigencia-pan/>

EL SIGLO DE TORREÓN

"ERNESTO CORDERO SE MANTENDRÁ EN EL PAN, PERO CUESTIONA DIRIGENCIA".

<https://www.elsiglotorreon.com.mx/noticia/1422143.ernesto-cordero-se-mantendra-en-el-pan-pero-cuestiona-dirigencia.html>

SÍNTESIS

"DIRIGENCIA DEL PARTICO ACCIÓN NACIONAL ES "CORRUPTA": ERNESTO CORDERO"

<https://www.sintesis.mx/puebla/2018/01/11/dirigencia-del-partido-accion-nacioal-es-corrupta-erenesto-cordero-arroyo/>

ENFOQUE NOTICIAS

"CORDERO PERMANECERA EN EL PAN, PARA DAR LA BATALLA DESDE ADENTRO A PESAR DE QUE ESTE



**PARTIDO ESTE ENCABEZADO POR UNA DIRIGENCIA CORRUPTA”**

<http://www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/cordero-permancer-en-el-pan-para-dar-la-batalla-desde-adentro-pesar-de-que-este-partido>

**EL UNIVERSAL**

**“DESBANDADA EN EL PAN EMPEZÓ HACE MESES, DICE CORDERO”**

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/desbandada-en-el-pan-empezo-hace-meses-dice-cordero>

**POLÍTICO MX**

**“CORDERO SE QUEDA EN PAN: COMBATIRÁ A DIRIGENCIA DESDE ADENTRO”**

<http://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/cordero-se-queda-en-pan-combatira-dirigencia-desde-adentro/>

**TELEFONO ROJO**

**“LA DESBANDADA DEL PAN ES CULPA DEL AMBICIOSO DE ANAYA: CORDERO”**

<http://telefonorojo.mx/la-militancia-del-pan-es-mas-grande-que-su-ambiciosa-dirigencia-cordero/>

**EL PORVENIR**

**“DESBANDADA EN EL PAN EMPEZÓ HACE MESES: CORDERO”**

<http://elporvenir.mx?content=noticia&id=72218>

**HOY EN TV**

**“CORDERO CALIFICA DE CORRUPTA A LA ACTUAL DIRIGENCIA DEL PAN”**

<http://hoyentv.com/2018/01/14/cordero-califica-de-corrupta-a-la-actual-dirigencia-del-pan.html>

**LA JORNADA**

**“DESCARTA CORDERO UNIRSE A DESBANDADA PANISTA”**

<http://www.jornada.unam.mx/2018/01/12/politica/010n3pol>

3) Con fecha once de junio de dos mil dieciocho, el militante presentó ante lo Procuraduría General de la República una denuncia en contra del candidato Ricardo Anaya Cortés, hecho que el propio militante difundió a través de su cuenta personal de la red social “Twitter” (@ErnestoCordero), mismo que se encuentra verificado en los términos de la propia red, en los siguientes términos:

**“Les comparto la denuncia que presenté hace unos minutos en la @PGR\_mx en contra de @RicardoAnayaC por lavado de dinero.”**

Previamente, a través de la misma red social, el militante avisó del acto que realizaría:

**“A las 18:30 presentaremos denuncia en @PGR\_mx (SIEDO) en contra de @RicardoAnayaC. A la salida platicaremos con los medios. Reforma 75 Col. Guerrero.”**

MEDIO DE COMUNICACIÓN	HIPERVÍNCULO	TÍTULO DE LA NOTA
TELEVISA		
EL UNIVERSAL	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politico/ernesto-cordero-denuncia-ante-pgr-ricardo-anaya-por-lavado">http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politico/ernesto-cordero-denuncia-ante-pgr-ricardo-anaya-por-lavado</a>	Cordero denuncia ante PGR a Ricardo Anaya por lavado.
PROCESO	<a href="https://www.proceso.com.mx/538012/ernesto-cordero-denuncia-ante-la-pgr-a-ricardo-anaya-por-lavado-de-dinero">https://www.proceso.com.mx/538012/ernesto-cordero-denuncia-ante-la-pgr-a-ricardo-anaya-por-lavado-de-dinero</a>	Ernesto Cordero denuncia ante la PGR a Ricardo Anaya por lavado de dinero.
ANIMAL POLÍTICO	<a href="https://www.animalpolitico.com/2018/06/cordero-anaya-lavado-dinero-denuncia/">https://www.animalpolitico.com/2018/06/cordero-anaya-lavado-dinero-denuncia/</a>	El senador Ernesto Cordero acusa a Ricardo Anaya ante la PGR por presunto lavado de dinero.
EL FINANCIERO	<a href="http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones/2018/cordero-denuncia-a-anaya-ante-la-seido-por-lavado">http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones/2018/cordero-denuncia-a-anaya-ante-la-seido-por-lavado</a>	Cordero denuncia a Anaya ante la SEIDO por lavado
FORBES	<a href="https://www.forbes.com.mx/ernesto-cordero-presenta-ante-la-pgr-denuncia-contra-ricardo-anaya/">https://www.forbes.com.mx/ernesto-cordero-presenta-ante-la-pgr-denuncia-contra-ricardo-anaya/</a>	Ernesto Cordero presenta ante la PGR denuncia contra Ricardo Anaya.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-557/2018

EL ECONOMISTA <https://www.elseconomista.com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0116.htm> Ernesto Cordero presentó una



	<a href="https://www.elseconomista.com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0116.htm">https://www.elseconomista.com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0116.htm</a>	denuncia ante PGR en contra de Ricardo Anaya
MILENIO	<a href="http://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/pgr-da-entrada-a-denuncia-de-cordero-contra-anaya">http://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/pgr-da-entrada-a-denuncia-de-cordero-contra-anaya</a>	PGR da entrada a denuncia de Cordero contra Anaya.

Asimismo, el militante expresó dichas acusaciones, al menos, en los siguientes medios masivos de comunicación:

1. Milenio Televisión, en el programa "Milenio Noticias" transmitido a las 21:00 horas del día 12 de junio de 2018, mismo que es visible en la publicación del portal @milenio tv de fecha 12 de junio de 2018.



Milenio Televisión (@mileniotv) 12 jun.  
Ahora por Milenio Televisión | @azucenaU conversa con @ErnestoCordero sobre la denuncia penal que interpuso contra @RicardoAnayaC por presunto lavado de dinero en #AzucenaXMilenio

Síguelo por #Personpa



2. Radiofórmula, en el programa "Ciro Gómez Leyva por la mañana" transmitido de 07:00 a 10:00 horas del día 12 de junio de 2018.
3. Radiofórmula, en el programa "En los tiempos de la radio".

OSCAR MARIO BETETA	Fecha	Seguidores	Seguidores	Seguidores	Seguidores	Seguidores
OSCAR MARIO BETETA	113 mil	1,365	104 mil	8,592	1	2



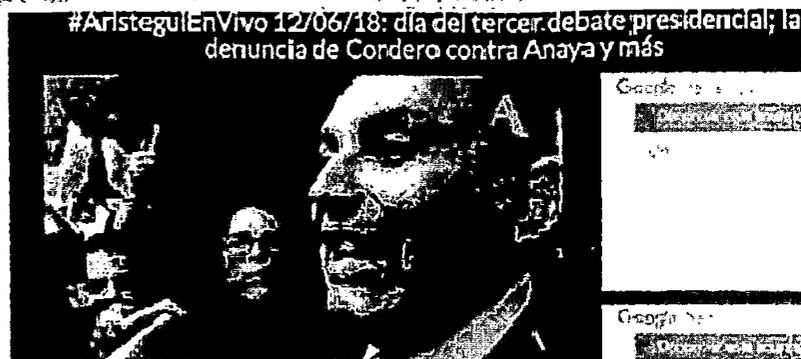


TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-557/2018

4. Portal Aristegui Noticias, en la transmisión "Aristegui en Vivo" de fecha 12 de junio de 2018, ubicable en el portal <https://aristeguinoticias.com/1206/mexico/aristegui-en-vivo-12-06-18-ula-deben-en-este-provocalista-denuncia-de-cordero-contra-anaya-y-mas/>



Aristegui Noticias @Aristegui-Online · 12 jun.

¿Ei que existan escándalos de corrupción en este gobierno no quita que Anaya esté imputado en actos delictivos? @ErnestoCordero en #AristeguiEnVivo [en /ya2950ksc0qm](#)



### Tipos administrativos aplicados.

Las declaraciones identificadas en esta resolución con los numerales 2) y 3). Estas fueron consideradas por la responsable como encaminadas a atacar a la dirigencia nacional del Partido Acción Nacional así como a desacreditar la honorabilidad del candidato a la Presidencia de la República postulado por el Partido, lo que configuró actos de deslealtad, al ventilar asuntos internos del instituto político en medios de comunicación locales y nacionales, impactando en consecuencia en la percepción ciudadana de la imagen y prestigio tanto del Partido Acción Nacional, sus instituciones y la candidatura

## **SUP-JDC-557/2018**

postulada a la Presidencia de la República, generando un daño e impacto directo a sus fines estatutarios.

**Declaraciones realizadas por la actora identificadas con el numeral 1).**

En cambio, se advierte que, para la responsable, el quejoso de manera expresa realizó manifestaciones tendentes a apoyar a un candidato a la Presidencia de la República postulado por una coalición electoral diversa, en un proceso electoral en el cual el Partido Acción Nacional también competía, lo que consideró un acto de deslealtad al Partido.

Para la autoridad responsable los actos realizados por el militante actor obstruyeron la posibilidad del Partido Acción Nacional de acceder al ejercicio democrático del poder y en consecuencia de alcanzar sus objetivos.

En efecto, el apoyo otorgado a la aspiración presidencial de una opción política diversa al Partido Acción Nacional representa un acto desleal, en la medida que pretende impulsar el voto ciudadano en favor de una candidatura postulada por el Partido Revolucionario Institucional, participando activamente buscando obstaculizar el éxito de Acción Nacional en el proceso electoral 2017-2018.

Ciertamente el actor tenía en todo momento la obligación de observar una conducta disciplinada en la realización de los objetivos del Partido Acción Nacional, al ser un militante con el carácter de Senador de la República postulado como candidato por el principio de representación proporcional y Presidente de la mesa Directiva del Senado de la República, lo que lo convierte en una figura de alto impacto con los ciudadanos en sus declaraciones.



Por esas características, la infracción la califica como grave, al ser militante, en ejercicio de un cargo de representación popular postulado por el Partido Acción Nacional, como Senador y Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que manifestó públicamente su apoyo y voto al candidato a la Presidencia de la República postulado por el Partido Revolucionario Institucional, en el perfil de su red social Twitter con más de 472,000 seguidores, así como su réplica en al menos diez diarios de comunicación en diversas notas periodísticas, los cuales fueron dirigidos a mermar las posibilidades de triunfo electoral del Partido Acción Nacional y de su candidato.

#### **Hechos acreditados y no controvertidos.**

En la resolución ahora impugnada la Comisión de Justicia tuvo por acreditados los hechos descritos en el apartado que antecede bajo dos premisas fundamentales:

1. El ahora actor no controvertió la acreditación de las conductas que se tuvieron por ciertas ante la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional.
2. La valoración de los elementos de prueba que llevó a cabo la citada Comisión de Orden, motivo por el cual no volvió a valorarlos.

Así, el órgano jurisdiccional tuvo por acreditadas, a partir de la valoración de la Comisión de Orden, las tres conductas antes precisadas, consistentes en tres declaraciones en la red social Twitter, cuya existencia corroboró con diversas notas periodísticas, así como en un caso con entrevistas en medios electrónicos.

Respecto de las conductas acaecidas el día veinte de mayo de dos mil dieciocho —*declaración alusiva a que votaría por José Antonio Meade*

## SUP-JDC-557/2018

*Kuribreña*—, el once de enero del mismo año —en la que calificó como corrupta a la dirigencia del Partido Acción Nacional— y del once de junio del mencionado año —presentación de denuncia en contra de Ricardo Anaya Cortes, por lavado de dinero—, la aludida Comisión de orden consideró que la existencia de los Tweets fue corroborada con la existencia de diversas notas periodísticas, en las cuales se dio cuenta de su publicación en el Twitter personal del ahora actor, así como en el caso de la denuncia en contra del otrora candidato de la coalición en la que participó el Partido Acción Nacional, en cuatro medios de comunicación masiva.

En primer término, valoró las notas periodísticas, cotejando que su contenido fuera en términos similares a fin de establecer que el tweet existió y que se difundió en la mencionada red social.

Así, al ser coincidentes en lo sustancial, respecto de lo tweets se concluyó que estaban acreditadas las declaraciones emitidas en Twitter.

Respecto de las entrevistas en cuatro medios de comunicación masiva, se analizaron única y exclusivamente, para ratificar que el ciudadano ahora sancionado había manifestado en Twitter que presentaría una denuncia de hechos en contra de Ricardo Anaya Cortés por el presunto lavado de dinero.

Por tanto, consideró la Comisión de Orden que su contenido y existencia fue ratificada por esos medios, por lo cual concluyó que existieron las declaraciones y que fueron difundidas mediante esa red social.

En tal orden de ideas, se destaca que las pruebas valoradas por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, sólo fueron a efecto de verificar la existencia



de las declaraciones y no como parte de alguna conducta en específico o como parte de una diversa infracción, ya que como se ha detallado, su valoración sólo obedeció a comprobar la existencia de los Tweet motivo de denuncia, siendo estos actos los cuales motivaron la imposición de la sanción de expulsión.

En efecto, la Comisión de Orden primigeniamente responsable tuvo por acreditados tres actos:

1. El día veinte de mayo de dos mil dieciocho, en su cuenta de Twitter, el denunciado hizo una declaración alusiva a que votaría por José Antonio Meade Kuribreña.

Sobre tal acto, el órgano partidista responsable expresamente adujo “[...] *tal aseveración dieron cuenta al menos en 10 diarios de comunicación social en diversas notas periodísticas*”.

La Comisión de Orden, responsable primigenia, expresó sobre la valoración de notas periodísticas los siguiente: “[...] *si bien es cierto que de la publicación hecha por el militante a través de su perfil de la red social “Twitter”, **dieron cuenta las anteriores notas periodísticas, también lo es que las mismas provienen de diversos órganos informativos y diferentes autores, coincidentes en lo sustancial, es decir, en la declaración vertida por el militante Ernesto Javier cordero Arroyo, sin que respecto a su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, por lo que se tiene por cierta la conducta señalada e imputada al militante[...]***”.

2. El once de enero de dos mil dieciocho, en Twitter calificó como corrupta a la dirigencia del Partido Acción Nacional.  
Al analizar esa conducta, la Comisión de Orden, responsable primigenia, expresó que “[*t]al declaración fue recogida y dieron cuenta de ella los siguientes medios de comunicación, en fechas 11, 12 y 14 de enero y 3 de mayo de 2018 [...]*”.

Asimismo, expresó al valorar las notas “[...] **la citada declaración formulada por el militante fue recogida y difundida a través de notas periodísticas**, éstas provienen de diversos órganos informativos y diferentes autores, **coincidiendo en lo sustancial**, sin que respecto a su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias le atribuye, **por lo que se tiene por cierta la conducta señalada e imputada al militante**”.

3. El once de junio de dos mil dieciocho, en Twitter dijo que presentaría denuncia de hechos en contra de Ricardo Anaya Cortes, por lavado de dinero.

La mencionada Comisión de orden expresó que “[d]e tal conducta dieron cuenta diversos medios de comunicación, mismos que, al menos fueron plasmados en los siguientes portales [...]”, y señaló siete notas periodísticas.

También señaló que “[...] el militante expresó dichas acusaciones, al menos, en los siguientes medios masivos de comunicación [...]”, y citó cuatro portales de internet de medios de comunicación, en los que presuntamente se entrevistó al ahora actor.

Finalmente, la Comisión responsable primigenia expresó que “*la conducta y posteriores declaraciones al respecto por parte del militante fueron difundidas a través de notas periodísticas, mismas que provienen de diversos órganos informativos y diferentes autores, **coincidiendo en lo sustancial**, sin que respecto a su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias le atribuye, **por lo que se tiene por cierta la conducta señalada e imputada al militante [...]**”*

De lo anterior se debe destacar, que en ningunos de los tres casos, se advierte que la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, haya transcrito el cometido de las notas o de las entrevistas, ni que haya hecho alguna manifestación sobre su contenido específico, a fin de atribuir algún acto individual y propio de la difusión de esas notas o entrevistas, sino que se limitó, exclusivamente, a tomarlas como elementos de prueba a fin



de acreditar que el ciudadano llevó a cabo las conductas por las que a la postre fue sancionado, es decir, expresar en la red social Twitter que:

- **Votaría por José Antonio Meade Kuribreña.**
- **Calificó como corrupta a la dirigencia del Partido Acción Nacional.**
- **Presentó denuncia de hechos en contra de Ricardo Anaya Cortes, por lavado de dinero.**

En ese entendido, resulta claro y evidente que no se le sancionó por hacer declaraciones en medios de comunicación, sino que las noticias en medios impresos o en entrevistas, fueron tomas en cuenta sólo para establecer la existencia de los Tweets y no alguna conducta diversa.

Asimismo, se debe mencionar que finalmente las tres conductas fueron calificadas como actos de deslealtad al Partido Acción Nacional.

Así, en la litis que constituye la materia del presente medio de impugnación, no se controvierte la existencia de las conductas consistentes en la publicación de los Tweets, sino sobre la subsunción de las conductas en el tipo administrativo sancionador.

Por tal motivo, al no ser materia de la litis la valoración de las pruebas, ni el motivo de valoración, así como tampoco el resultado consistente en tener pro acreditadas las declaraciones en Twitter, ello no será motivo de análisis.

#### **Cuestión previa.**

Como se ha expuesto en apartados previos, el Partido Acción Nacional se limitó a subsumir las conductas en la hipótesis de actos de deslealtad por las razones antes precisadas.

## SUP-JDC-557/2018

En ese entendido, tomando en consideración que en los apartados precedentes ya se demostró que las normas partidistas que prevén la conducta infractora que se atribuye al actor se encuentran descritas con un grado de suficiencia que permite tener por satisfecho el principio de tipicidad o taxatividad de la conducta, desde el punto de vista normativo, en este apartado sólo se verificará si las conductas llevadas a cabo por el enjuiciante encuadran o no en la tipificación de las normas partidistas.

Para tales efectos, conviene precisar que, cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito o infracción llamado atipicidad, entendida como la ausencia de adecuación de la conducta al tipo.

De este modo, la diferencia entre ausencia de tipo y de tipicidad consiste en que la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente omite describir una conducta como delito, falta o infracción; en cambio, la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero la conducta realizada no concreta el supuesto normativo.

Ahora, debe tenerse en cuenta que si el efecto de la sentencia que se dicta es en el sentido de que las conductas no encuadran en el tipo sancionador no se podrá revocar para efecto de reclasificar, aunque la conducta pudiera encuadrar en diverso tipo, porque de hacerlo, se estaría generando un agravio al enjuiciante, debido a que implicaría la vulneración del principio de *non reformatio in pejus*; es decir, en una sentencia no puede ser modificado el acto controvertido en perjuicio del actor.

En efecto, el justiciable acude a esta instancia constitucional a efecto de hacer valer conceptos de agravio, por los cuales expone que el



órgano partidista responsable violó el principio de legalidad, al sancionarlo con la expulsión del partido político al cual pertenece, por la actualización de un determinado tipo administrativo, a partir de diversas conductas que desplegó, sin que de ellas se advierta su actualización, debido a que lo hizo en ejercicio de su libertad de expresión y de disenso.

Consecuentemente con lo anterior, si se resuelve que la resolución sancionadora impugnada está indebidamente fundada y motivada, es evidente que el actor debe alcanzar su pretensión, en el sentido de que se revoque la resolución impugnada, de manera lisa y llana, para que se le restituya en sus derechos intrapartidistas indebidamente afectados.

Sin que sea conforme a Derecho analizar si las mismas actualizan diversa infracción, debido a que, en la exacta aplicación de la ley en temas de derechos sancionador o disciplinario, esta autoridad jurisdiccional no podría modificar la tipificación llevada a cabo por el órgano partidista responsable.

Esto, porque, como se dijo, ha sido criterio reiteradamente sustentado por la Sala Superior que, en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, con las adecuaciones correspondientes, son aplicables los principios reconocidos en el contexto del ius puniendi en general, desarrollados y aplicables, fundamentalmente, en el ámbito del Derecho Penal.

Lo expresado se advierte, sin duda alguna, de la lectura de la tesis relevante identificada con la clave XLV/2002<sup>44</sup>, cuyo rubro es: **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON**

<sup>44</sup> Consultable a fojas mil trescientas cincuenta a mil trescientas cincuenta y dos, de la "Compilación 1997-2018 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 2 (dos), Tomo I, intitulado "Tesis", publicado por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SUP-JDC-557/2018**

**APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”.**

**Decisión.**

Se consideran **infundados** los agravios de mérito, por las razones que se exponen a continuación.

La calificativa apuntada atiende a que del examen integral y contextual de los mensajes denunciados ante el PAN y expresados por el ahora actor, **es posible advertir** la realización de actos de deslealtad en contra del aludido partido y su entonces candidato a la Presidencia de la República, pues de los mensajes difundidos se advierte con meridiana claridad que la parte enjuiciante llevó a cabo una conducta sistematizada dirigida a desprestigiar la estrategia y forma de actuar del instituto político mencionado, específicamente respecto de la forma ~~en~~ que la dirigencia partidista actuó en el proceso electoral federal dos mil dieciocho, por cuanto hace a la candidatura mencionada.

Es evidente que lo expresado por el ciudadano sancionado, en la red social Twitter, indudablemente refleja sus desavenencias con el Partido Acción Nacional, debido a que manifestó que la dirigencia del partido y el candidato a Presidente, no actuaron conforme a las normas intrapartidistas ni al marco constitucional y legal en México.

Así, expuso el enjuiciante que la historia y legado del Partido Acción Nacional, en la historia democrática del País, es muy grande y que la forma de actuar de la dirigencia, que califica de “corrupta”, daña al partido y su contribución a la consolidación de la democracia mexicana.

En el mismo sentido se manifestó en contra de la designación del candidato de coalición, emanado de las filas del Partido Acción Nacional, a quien consideró, una persona no idónea ya que no reunía



las características y cualidades para ocupar el cargo de Presidente de la República, siendo de tal grado su convicción, que al considerar que tenía elementos de prueba para acreditar la falta de probidad del ciudadano postulado a Presidente, concurrió a las instalaciones de la otrora Procuraduría General de la República a fin de presentar una denuncia de hechos, en ejercicio de su derechos de hacer del conocimiento de la autoridad persecutora de delitos, los actos que consideró contrarios a la normativa penal, específicamente por el delito de lavado de dinero.

Esas declaraciones denotan un descontento por la designación que se realizó por parte del Partido Acción Nacional, en la coalición electoral en que participó, del candidato a Presidente de la República, siendo que se advierte implícitamente de las manifestaciones objeto de sanción una crítica a lo que pareciera ser un “desacierto de la dirigencia del Partido Acción Nacional en no designar otro candidato que no tuviera problemas legales y probada honestidad”.

Así, manifestó en una red social el sentido de su voto para Presidente de la República, al considerar que José Antonio Meade Kuribrefña es una persona honesta y capaz, destacando su trayectoria que, a su juicio, es limpia y de resultados.

De lo anterior, se advierte una conducta sistematizada de crítica y disenso, respecto de la actuación de la dirigencia del Partido Acción Nacional y cómo enfrentó el proceso electoral a la Presidencia a la República y la selección del candidato.

Esto, porque no se trató sólo de manifestaciones o expresiones publicadas en una red social de apoyo hacia un candidato diverso al postulado por el PAN, que pudiesen considerarse como una mera opinión a favor de la persona hacia quien se dirigen, sino que se cometieron una serie de conductas sistematizadas con la intención de

## SUP-JDC-557/2018

causar un daño al partido en el marco de su participación en el proceso electoral federal.

Si bien, las expresiones emitidas por el denunciado pudieron haberse realizado en ejercicio de su libertad de expresión como ciudadano, no lo fueron así en su calidad de militante del Partido Acción Nacional, pues, tuvieron como objetivo afectar de forma deliberada la campaña a la Presidencia de la República de la coalición a la que pertenecía el partido político, de manera injustificada.

Es cierto que, los militantes gozan de sus derechos fundamentales y los que le reconoce internamente el propio partido, de manera que, la afiliación a un partido político no implica que se autorice a éste a restringir el ejercicio de tales derechos de forma indiscriminada o arbitraria.

Los partidos políticos no sólo están constreñidos a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de sus militantes, sino que, además, están obligados a maximizar el ejercicio de tales derechos fundamentales dentro de su ámbito interno, en términos del 1º de la CPEUM<sup>45</sup>.

Por tanto, si bien los partidos políticos tienen atribuciones para establecer limitaciones a los derechos de sus militantes, así como de sancionar aquellas conductas que estimen contrarias a su lineamientos políticos e ideológicos, tales atribuciones deben ejercerse atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como con el objetivo de proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de naturaleza superior.

---

<sup>45</sup> El artículo 1º de la Ley fundamental establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.



Ahora bien, en el presente caso, se observa una afectación desproporcionada hacia los derechos de terceros, como el derecho de asociación del resto de los militantes del partido, quienes participaron en el proceso en cuestión, con el propósito de que el candidato postulado a la Presidencia de la República obtuviera el triunfo en las urnas, situación que se vio gravemente vulnerada, por los ataques formulados por Ernesto Javier Cordero Arroyo.

Esta Sala Superior ha sustentado que no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento a una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar entre la militancia, candidaturas, dirigencias y ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad<sup>46</sup>.

Por tanto, la militancia debe gozar del derecho de libre expresión tanto dentro como fuera del partido, ya que, de no garantizarse tal derecho, las posibilidades de democracia interna se reducirían, en la medida que, su ejercicio es un elemento necesario para obtener el mayor grado de participación política de sus afiliados.

De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información, la generación de debate, la crítica a todos los actores políticos, ya sean partidos políticos o candidatos, aunque sea un militante el que lleve a cabo esa conducta, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normatividad constitucional, convencional, legal e intrapartidista.

Sin embargo, como se señaló, el ejercicio al derecho de libertad de expresión encuentra sus límites, en el contexto del derecho de

<sup>46</sup> Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

afiliación y disciplina partidista, cuando las expresiones de la militancia se encaminen, junto con otros actos o conductas realizados, a impedir que el partido cumpla con sus fines o a obstaculizar el ejercicio de sus derechos, ya que, **en principio, podría establecerse que se violenta el derecho de asociación del resto de la militancia.**

Por ende, la conducta desplegada por el denunciado excedió los límites a la libertad de expresión con que cuenta, en su calidad de militante del Partido Acción Nacional; ya que, los mensajes que difundió a través de Twitter, así como las entrevistas que concedió a diversos medios de comunicación, no sólo tuvieron como propósito desprestigiar al partido político y a su candidato a la Presidencia de la República, sino que, además, buscaron beneficiar la candidatura al referido cargo de otro instituto político.

Esto es así, porque no se trató de una manifestación neutral, a partir del análisis concatenado de los hechos denunciados, al haberse pronunciado en contra del candidato de su partido, por considerarlo como una persona corrupta, situación que reafirmó con la presentación de una denuncia por el delito de lavado de dinero, ante la Procuraduría General de la República, la cual difundió en Twitter y en distintos noticieros de radio y televisión.

Aunado a ello, el mensaje de veinte de mayo de dos mil dieciocho, en el que el promovente manifiesta que emitirá su sufragio a favor de José Antonio Meade Kuribreña, sí se hace un llamamiento implícito a no votar por el candidato del Partido Acción Nacional, pues afirma que, a diferencia de los otros candidatos, su trayectoria es limpia y de resultados, lo que implica que el resto de los contendientes no cuentan con dichos méritos, por lo que no deben ser favorecidos en las urnas.

En ese orden, las manifestaciones de apoyo a candidaturas de partidos políticos distintos al en que se milita serían expresiones que podrían



ser rechazadas y, por tanto, sancionadas al interior del partido, siempre que, efectivamente, generen el riesgo de obstaculizar el acceso al poder de sus candidaturas mediante el triunfo en la correspondiente elección<sup>47</sup>, tal como sucede en el caso que se examina.

Dados los principios que rigen a todo procedimiento sancionador, particularmente, el de presunción de inocencia y duda razonable, así como a las características del derecho a la libre expresión expuestas en el apartado correspondiente, la simple manifestación de expresiones con apariencia de apoyo a una candidatura de otro partido, por sí misma, no puede considerarse en automático como infracciones a la normativa interna del PAN, sino que deben analizarse las circunstancias del caso para establecer si tales manifestaciones, efectivamente, pusieron en riesgo los fines del partido, particularmente, el de permitir el acceso de sus candidaturas al ejercicio del poder público.

El presente asunto, se debe contextualizar de la siguiente forma:

- En cuanto al sujeto, debe valorarse que las declaraciones fueron hechas por una persona representante y notable del partido en virtud de que en ese momento era senador y presidente del Senado de la República.
- En cuanto al tiempo, debe valorarse que las publicaciones y declaraciones fueron realizadas a un mes de llevarse a cabo la jornada electoral, por lo que la campaña se encontraba en un punto álgido en el que la opinión pública ponía mucha atención al desarrollo de las campañas y lo que dijera de los candidatos.

<sup>47</sup> Criterio sustentado en las sentencias emitidas en los expedientes, SUP-JDC-641/2011 y SUP-JDC-32/2018.

## SUP-JDC-557/2018

El actor se encargó de realizar una publicidad magnificada, a través de una serie de actos que concatenados dan lugar a verificar que a través de varias temáticas se desacreditaba al PAN, las cuáles son:

- Apoyo a candidatos postulados por otros partidos.
- No participación en la realización de los objetivos del PAN.
- Ataque a la dirigencia.
- Descrédito hacia el candidato postulado por el partido en el que milita.

En el caso, se configuran los de deslealtad al partido, ya que, contrario a lo que manifiesta el actor, no se trataron de manifestaciones aisladas sobre sus inconformidades, dada su sistematicidad, cantidad y entidad.

De esas declaraciones, en una evaluación adminiculada, se aprecia la intención de que, al externar esa serie de inconformidades que tenía con el PAN, en cuanto a su dirigencia y candidato postulado, se dañaran sus preferencias electorales.

Se insiste, los ciudadanos que deciden afiliarse a los partidos políticos, por supuesto que cuentan el derecho de libertad de expresión, el cual les permite realizar críticas a las decisiones de la dirigencia del partido, así como a las cualidades de los candidatos que postulen, siempre que lo hagan con el propósito de fomentar el debate de las ideas y postulados al interior del partido político y no, como sucedió, con la finalidad de afectar deliberadamente el cumplimiento de los fines constitucionales del propio partido político, al buscar restar adeptos al candidato postulado por Acción Nacional a la Presidencia de la República y con ello beneficiar a otro contendiente.

Al respecto, cobra relevancia la publicidad que dio a sus actos, particularmente, la presentación de una denuncia contra el candidato afectado, aunado a las manifestaciones de apoyo al aspirante



postulado por otra opción política, para arribar a la conclusión de que se configuró la deslealtad hacia el partido.

Lo anterior, al acreditarse:

- Sistemática de declaraciones tendentes a desprestigiar bajo tres temáticas la imagen del partido.
- Intención de daño a la imagen del partido por la publicidad en medios masivos de comunicación de las declaraciones negativas en cuanto a la dirigencia y respecto la denuncia que presentó contra Anaya.
- No se trató meramente de que los medios de comunicación retomaran sus publicaciones en Twitter
- El actor fue a hacer publicidad de tales declaraciones y ventiló sus inconformidades en medios de comunicación masiva.
- No se trata de un ejercicio de libertad de expresión en el que esté en juego que un actor político pueda o no emitir una opinión de los actos del partido en el que milita, sino de generar a través de la difusión de declaraciones negativas desprestigio al partido y en consecuencia que su posicionamiento en el proceso electoral se vea mermado.
- Dentro de las obligaciones que un ciudadano adquiere como militante se encuentra la autocontención de actos que pongan en riesgo o dañen la posición del partido en el que se milita y se ponga en riesgo su autoorganización.

Ello en virtud de que en las entrevistas donde se le increpó por sus inconformidades, aunado a sus publicaciones y el ventilar con la intención de dar publicidad a la denuncia que presentó contra el candidato de su partido, no pueden considerarse actos en los que se ejerce su libre opinión, al tener la intención clara de desprestigiarlo al dañar su imagen y la de su dirigencia, al atribuirle a tal candidato la presunta comisión de actos ilícitos.

## SUP-JDC-557/2018

En efecto, el militante denunciado no se limitó a difundir sus opiniones y críticas en Twitter, sino que fue más allá al acudir a distintos medios de comunicación para dar a conocer a la ciudadanía en general su descontento con las decisiones del partido, con la firme intención de afectar la campaña del candidato de su partido a la Presidencia de la República, aunado a señalar que el único candidato con la reputación y aptitud para ocupar dicho cargo era uno postulado por sus adversarios políticos.

Así, las manifestaciones materia del procedimiento sancionador sí generaron al partido un obstáculo en el proceso para acceder al poder, ya que mermó sus posibilidades de triunfo en la correspondiente elección, al llevar consigo una percepción negativa hacia el partido y el candidato, así como demeritar sus actos ante la opinión pública, todo lo cual, actualiza actos de deslealtad que conllevan a la cancelación de la militancia<sup>48</sup>.

Además, es de señalar que, el actor aprovechó su carácter de senador y presidente de la Mesa Directiva del Senado para magnificar el impacto de sus declaraciones, se insiste, con la intención de afectar la intención de voto del electorado a favor del candidato postulado por su partido, lo cual, es de una gravedad tal, que indefectiblemente trae consigo su expulsión como militante.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta tal calidad del sujeto denunciado, como representante popular que, en su momento, fue postulado por el PAN, ya que, el impacto de sus acciones es diferente a cuando lo hubiese cometido un militante ordinario.

Se aprecia que el actor pierde de vista que la intención de daño se desprende de la suma de actos que concatenados conducen a

---

<sup>48</sup> Criterio sustentado en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-32/2018.



evidenciar esa intención de demeritar al PAN y su candidato, y de ahí que, sea jurídicamente posible imponerse la sanción correspondiente.

Ello no riñe con su derecho de libertad de expresión, en virtud de que, contrario a lo que argumenta, no se trata de obligarlo a que por el solo hecho de que ser militante del PAN necesariamente deba concordar con las decisiones que sus órganos principales toman; o que cambie o modifique sus convicciones en atención a ello, ya que, como se ha señalado previamente, la militancia tiene derecho a conformar minorías y disentir de las decisiones partidistas.

Sin embargo, tal derecho a la disidencia y los que le son inherentes como el derecho a la libertad de expresión, tiene como límite el no causar un perjuicio al partido al impedirle cumplir con sus fines constitucionales, pues ello implica, justamente, un perjuicio al resto de la militancia.

El actor excedió los límites de su libertad de expresión al dar publicidad, ventilar y maximizar la comunicación de sus inconformidades, ya que al hacerlo de manera continua y sistematizada se torna en un incumplimiento de sus obligaciones como militante y en perjuicio del partido.

Es de hacer notar que cualquier tipo de crítica hacia el interior del Partido Acción Nacional, por muy razonable y justificada que así lo estime quien la profiere, sin descartar la que se enderece contra la dirigencia y alguna de sus candidaturas postuladas, constituirá una infracción sistematizada, de conformidad con lo previsto en el artículo 16, fracción VII<sup>49</sup>, del Reglamento sobre Aplicación de Sanciones, si para ello se acude a instancias públicas o privadas ajenas al Partido, como lo podrían ser las redes sociales y los medios de comunicación, y aunado a ello, se presenta denuncia contra el candidato presidencial.

---

<sup>49</sup> "Acudir a instancias públicas o privadas ajenas al Partido, para tratar asuntos internos del mismo o para intentar su intromisión en los actos propios del Partido."

Además, al haberse constatado la realización de críticas en más de una ocasión, fuera de los cauces establecidos en la normativa partidista, en principio, llevó al incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 12, párrafo 1, inciso h), de los estatutos, consistente en *“Salvaguardar la buena fama pública y el prestigio del Partido, de sus dirigentes y militantes, y en su caso dirimir las controversias ante los órganos partidistas correspondientes”*; sin embargo, un análisis concatenado de los actos desplegados por el denunciado, ponen en evidencia una conducta sistematizada, dirigida a perjudicar tanto al partido político como a su entonces candidatura presidencial.

Asimismo, el ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión y objeción de conciencia, no pueden servir de base para justificar o invalidar el perjuicio que el actor causó al partido cuando magnificó la publicidad de sus declaraciones e inconformidades.

La temática de las declaraciones, su sistematicidad y ventilación pública de éstas pueden válidamente mostrar la voluntad del actor de evidenciar actos irregulares en el PAN (corrupción en la dirigencia y presunta comisión de hechos ilícitos por parte del candidato postulado en relación con la manifestación de voto a favor de otro candidato); no obstante, si era obligación del actor denunciar hechos que considerara constitutivos de delito señalando al candidato del PAN como presunto responsable, lo cierto es que hizo pública esa denuncia de forma activa a través de diversos medios de comunicación a los que acudió el propio actor.

Consecuentemente, analizadas en su contexto todas las conductas realizadas por el actor, y no solamente de manera aislada las manifestaciones en Twitter a favor del otro candidato, sí se advierte una intencionalidad de causar un perjuicio en la imagen del partido y su candidato a favor del postulado por otra fuerza política, de ahí que, se estima se actualiza la deslealtad al partido.



La metódica y cantidad de señalamientos respecto los diversos sujetos principales del PAN revelan la intención y voluntad del actor no solo de manifestar su opinión, sino de desacreditar ante la opinión pública los diversos actos que le generaron inconformidad, darles publicidad y con ello generar un obstáculo para que pudiera en su caso alcanzar el objetivo de ganar la elección.

Al respecto, es de tenerse presente, por un lado, que al tenor de lo previsto en el artículo 41, Base I, párrafo segundo, del Pacto Federal, uno de los fines del partido político es contribuir a la integración de los órganos de representación política, a través del acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postula; y por el otro lado, de conformidad con lo previsto en el artículo 2, inciso g), de los Estatutos Generales, uno de sus objetivos estriba en la participación en elecciones federales, estatales y municipales, en las condiciones que determinen sus órganos competentes.

Así, cuando las expresiones de un militante impidan u obstaculicen al partido cumplir con sus fines o el ejercicio de sus derechos, indefectiblemente ello violentaría el derecho de asociación del resto de la militancia.

En ese orden, la solicitud expresa de voto a favor de candidaturas de partidos políticos distintos al en que se milita, son expresiones que podrían ser rechazadas y, por tanto, sancionadas al interior del partido, siempre que, efectivamente, generen el riesgo de obstaculizar el acceso al poder de sus candidaturas mediante el triunfo en la correspondiente elección<sup>50</sup>, tal y como sucede en el caso que se analiza.

<sup>50</sup> Criterio sustentado en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-32/2018.

## **SUP-JDC-557/2018**

De ahí que cobre relevancia que dentro de las obligaciones exigibles a los militantes del PAN se encuentra que los afiliados tienen una obligación de autocontención la cual tiene inmerso el compromiso de abstenerse de generar actos tendentes a conformar una percepción negativa del instituto político en el que se milita y genera límites externos a la libertad de expresión de la militancia debiendo valorar sus límites con el propósito de no vaciar de contenido el ejercicio de otros derechos o principios democráticos, en los que se ponga en riesgo la autoorganización del partido o se permita la construcción de obstáculos que le impidan el acceso al ejercicio democrático del poder.

En ese contexto, se considera acertado que el órgano partidista responsable, a partir de un análisis subjetivo que realizó de las manifestaciones del accionante, infiriera la existencia de actos de deslealtad al Partido Acción Nacional, pues como se ha precisado, la problemática directa entre el actor y la dirigencia de su partido político y el candidato postulado para Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, traspasó los límites de la tolerancia partidista, ya que al adoptar un carácter sistematizado, se enfocó en desprestigiar y perjudicar tanto al partido político como a la candidatura presidencial entonces postulada.

Cabe resaltar que las y los ciudadanos que deciden adherirse a un partido político, por compartir la ideología y postulados que pregona, no pierden la protección que los derechos fundamentales que se reconocen constitucionalmente, entre ellos, la libertad de expresión.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional especializado también ha sostenido que los partidos políticos nacionales están facultados para tipificar conductas de sus militantes y demás sujetos que estén directa e inmediatamente vinculadas con ellos, siempre que vulneren aspectos esenciales para la convivencia partidaria y sea necesario, razonable y proporcional para la prevención o disuasión de tales conductas hacia los demás militantes.



Así, si bien la libertad de expresión debe maximizarse en materia política, a efecto de permitir un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, como se señaló, se debe tomar en consideración que no se trata de un derecho absoluto, sino que está sujeto a restricciones, las cuales pueden contemplarse en los documentos básicos de los partidos políticos, para el cumplimiento de los fines constitucionales de los institutos políticos.

En consecuencia, bajo ciertas condiciones, se puede generar un conflicto entre los derechos del partido político y la libertad de expresión de la persona afiliada.

No obstante, este aparente conflicto no podría resolverse, sin más, prohibiendo, restringiendo o menoscabando la libertad de expresión, así sea disidente, incluso hacia el exterior, pero tampoco es el caso que el derecho de libertad de expresión sea ilimitado, ya que en casos concretos puede ser derrotado por otro derecho fundamental constitucionalmente tutelado.

Por tanto, al armonizar el derecho de libertad de expresión de las personas afiliados, con: a) los fines que tienen constitucionalmente encomendados los partidos políticos, como contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; y b) con el derecho de otras y otros militantes de acceder al ejercicio del poder público a través del partido político en que militan, mediante la postulación a un cargo de elección popular, se concluye que **los partidos políticos tienen interés y están en aptitud jurídica de rechazar expresiones que pongan en peligro la consecución de tales fines constitucionalmente asignados.**

## **SUP-JDC-557/2018**

En ese orden de ideas, es factible que cuando las expresiones de una o un militante impidan u obstaculicen cumplir al partido político con el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y sus finalidades constitucionales, como lo es, por ejemplo; hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público, mediante el triunfo en la elección correspondiente, en principio podría establecerse que vulnera el derecho de asociación de las demás personas afiliadas.

En consecuencia, realizar expresiones que ataquen de forma desmedida a los dirigentes y candidatos del partido, así como aquellas que sean de apoyo a candidaturas de otros institutos políticos, serían expresiones que podrían ser rechazadas de manera justificada y, por tanto, sancionadas al interior de los partidos políticos, dado que obstaculizarían el acceso al poder público de sus candidatos y candidatas, mediante el triunfo en la elección correspondiente.

En consecuencia, al encuadrar la conducta imputada al actor en la hipótesis normativa prevista en los artículos 128, párrafo 1, inciso f), de los Estatutos Generales; 15, fracción VIII y 32 del Reglamento sobre la Aplicación de Sanciones, ello permite arribar a la conclusión de que la resolución partidista impugnada cumple con la garantía de exacta aplicación de la ley y, por ende, la adecuada fundamentación y motivación, en términos de los artículos 14 y 16; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Agravio cuarto.**

#### **Relativos a la falta de exhaustividad de la Comisión de Justicia.**

El actor sostiene que la responsable no resolvió de forma exhaustiva sus planteamientos sobre su derecho a la libertad del voto, a no ser discriminado y a la objeción de conciencia, lo cual afecta sus derechos constitucionales al debido proceso y amerita su revocación para que sea subsanada.



Se considera que el planteamiento es **ineficaz**, pues con independencia de lo que resolvió la autoridad partidista, lo cierto es que en las consideraciones que anteceden se exponen diversos razonamientos con los cuales se le da respuesta jurídica.

**Efectos.**

Al haber resultado infundados e inoperantes los conceptos de agravio que han sido analizados, lo conducente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma la resolución impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Felipe De La Mata Pizaña, así como el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCIA HUANTE**



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA RESPECTO DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-557/2018.**

**ÍNDICE**

1. Sentido del voto razonado.....	121
2. Decisión mayoritaria.....	121
3. Razones del voto.....	122
a) Precedentes aplicables.....	122
b) Criterio establecido en los precedentes.....	126
c) Aplicación de los precedentes.....	127
4. Conclusión.....	128

**GLOSARIO**

Comisión de Justicia	Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional.
Estatuto	Estatuto del Partido Acción Nacional.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
PAN	Partido Acción Nacional.
Resolución combatida.	Resolución recaída al expediente CODICN-PS-007/2018 de la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**1. Sentido del voto razonado.**

Comparto el sentido de la sentencia, sin embargo, manifiesto que las razones fundamentales de mi voto, son que a mi juicio **hay una firme línea jurisprudencial de esta Sala Superior que es aplicable al caso**, en atención a lo que expreso a continuación.

**2. Decisión mayoritaria.**

La decisión mayoritaria estima que en el presente asunto se afectaron los intereses del PAN y, en consecuencia, debe confirmarse la expulsión del militante responsable, dado que no únicamente se realizaron manifestaciones críticas hacia las determinaciones del partido político en que militaba, sino que llevó a cabo acciones que afectaron a dicho instituto político, como lo es, la presentación de una denuncia penal en contra del entonces candidato a la Presidencia de la República de su partido político.

3. Razones del voto.

a) Precedentes aplicables.

Esta Sala Superior cuenta con una diversidad de precedentes desde el año dos mil seis y hasta dos mil dieciocho, en el mismo sentido de la presente resolución, en los cuales se confirmó la expulsión de militantes de diversos partidos políticos (PRI, PAN, PRD, MC, etcétera) determinada por sus órganos intrapartidistas, con motivo del daño causado a su instituto político, pues ello constituye un límite a su libertad de expresión, como se muestra en el siguiente cuadro:

EXPEDIENTE	PERSONA SANCIONADA	HECHOS	CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR.
SUP-JDC-32/2018.	María del Socorro Quezada Tiempo	<p>Declaraciones en redes sociales y medios de comunicación en las que cuestionó las decisiones de la dirigencia nacional del PRD y, de igual modo, expresó su apoyo a favor de Luis Miguel Barbosa Huerta, con publicaciones, declaraciones en medios y compartiendo fotografías al lado del candidato de MORENA.</p> <p>Esto es, no sólo son expresiones espontáneas en redes sociales, sino en ruedas de prensa ante los medios de comunicación y la acción de buscar, conseguir y compartir, una fotografía con el candidato de MORENA.</p>	<p>Las declaraciones de apoyo a una candidatura de una persona ajena al partido en que militaba, no están protegidas por el derecho de libertad de expresión, <b>porque tal apoyo pone en peligro la consecución de los fines que tienen constitucionalmente encomendados los partidos políticos</b>, como contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas.</p> <p>Esas manifestaciones (en redes sociales y ante medios de comunicación) podrían llegar a restarle votos el día de la elección, a las</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-557/2018

EXPEDIENTE	PERSONA SANCIONADA	HECHOS	CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR.
			candidaturas de su partido, lo que afecta a éste y vulnera el derecho de asociación de las demás personas afiliadas.
SUP-JDC-1842/2016 y acumulados.	Christian Pulido Roldán	Convocó a una conferencia de prensa, en la que manifestó que desconocería a candidatos de su partido político para la jornada electoral de cinco de junio de dicho año, así como su simpatía e incorporación a la campaña de Omar Fayad Meneses, candidato a Gobernador del Estado de Hidalgo postulado por el PRI, PVEM y NA.	En la sentencia se confirmó la expulsión del militante del partido porque los actos afectaron directamente los intereses del partido. Lo anterior, por haber apoyado a un candidato ajeno del partido, haber realizado proselitismo a favor de otra entidad política, y haber utilizado los medios de comunicación para afectar a su partido y candidaturas, ya que convocó a una conferencia de prensa, en la que hizo afirmaciones en contra de los candidatos de su partido político (movimiento Ciudadano) y manifestó su simpatía e incorporación a la campaña de Omar Fayad Meneses, candidato a Gobernador del Estado de Hidalgo postulado por partidos políticos diversos al suyo, como son; el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.
SUP-JDC-1677/2016	Gerardo Occelli Carranco	Fue representante de un partido político diverso	Se acreditó que la actuación del militante como representante de un

SUP-JDC-557/2018

EXPEDIENTE	PERSONA SANCIONADA	HECHOS	CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR.
		(MORENA), ante el Consejo Distrital 14 del Instituto Nacional Electoral en el otrora Distrito Federal, sin la autorización de un órgano de dirección del partido político al que pertenece (PRD).	partido político diverso a aquel al que se encuentra afiliado en un proceso electoral actualizó la conducta reprochable descrita o tipificada en la disposición estatutaria del PRD. Por ello, resultaba aplicable la imposición de la sanción.
SUP-JDC-1165/2015	<b>Georgina Bandera Flores</b>	Declaraciones escritas contra funcionarios priistas, y no haber cumplido diligentemente sus funciones como Secretaria General del Comité Directivo Estatal de Morelos.	La denunciada <b>había realizado afirmaciones difamatorias respecto de diversos servidores públicos que son militantes del PRI e integrantes del Comité Directivo Estatal en Morelos</b> , además de que no realizó diligentemente su función como Secretaria General Estatal, al no presentar su programa de trabajo en términos de la normatividad interna.
SUP-JDC-390/2015 y acumulado	<b>Manuel Martínez Garrigós</b>	Se reunió con medios de comunicación y realizó manifestaciones en contra de dirigentes nacionales del PRI, aunado a que vulneró la candidatura de José Amado Orihuela Trejo. <b>Atentó de manera grave contra la unidad ideológica, programática y organizativa de ese ente político.</b>	Las probanzas son suficientes para generar convicción y acreditar que Manuel Martínez Garrigós, durante el proceso electoral local 2012-2013, <b>realizó declaraciones en contra de dirigentes nacionales del PRI y afectar a su candidato a gobernador en el Estado de Morelos.</b> Además de realizar un uso indebido de recursos públicos, no convocar al Consejo y a la Comisión Política estatal del



EXPEDIENTE	PERSONA SANCIONADA	HECHOS	CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR.
			PRI, así como validar una sesión sin el quorum requerido.
SUP-JDC-641/2011	Manuel de Jesús Espino Barrientos.	<p>Realizó declaraciones en contra de candidatos a gobernadores de su partido político respecto de los estados de Veracruz, Sinaloa, Estado de México y Durango.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criticó los métodos de selección de los candidatos.</li> <li>• Afirmó que las decisiones las tomaba el entonces Presidente de la República Felipe Calderón.</li> <li>• Señaló que "...los panistas no tenían la obligación moral o institucional de votar por una candidatura en cuyo origen no se reconocen legitimidad ni sinceridad democráticas, ni tampoco la representatividad de los principios de Acción Nacional".</li> </ul>	<p>De conformidad con la resolución intrapartidista, fue expulsado no sólo por hacer manifestaciones en contra de los candidatos del PAN y el método de selección de los mismos, sino porque <b>trató públicamente asuntos confidenciales</b> y conflictos internos del partido<sup>51</sup>; <b>atacó las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del partido</b><sup>52</sup>; acudió a instancias públicas ajenas al partido para tratar asuntos internos del mismo<sup>53</sup>; y cometió actos que afectaron públicamente la imagen del partido<sup>54</sup>, además de indisciplina y actos de deslealtad.</p> <p>Se consideraron <b>infundados e inoperantes los agravios</b> y, los específicos respecto de los "tipos" por los que fue expulsado, se determinó que <b>no eran estimables</b>, ya que, <b>no precisó qué tipo o tipos sancionadores</b> de los ocho en que se basó la determinación de expulsarlo del PAN, <b>fueron los que no</b></p>

<sup>51</sup> Artículo 16, apartado B, fr. II, Reglamento.

<sup>52</sup> Artículo 16, apartado B, fr. III, Reglamento.

<sup>53</sup> Artículo 16, apartado A, fr. VII, Reglamento.

<sup>54</sup> Artículo 13, fr. VI, Estatutos.

**SUP-JDC-557/2018**

<b>EXPEDIENTE</b>	<b>PERSONA SANCIONADA</b>	<b>HECHOS</b>	<b>CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR.</b>
			<b>se encontraban acreditados.</b>
<b>SUP-JDC-1685/2006</b>	<b>Roberto Armando Albores Guillén</b>	Hizo un llamado al pueblo de Chiapas para apoyar al candidato a gobernador de la "Coalición por el Bien de Todos", integrado otros partidos. Dicha acción la realizó durante la firma de la "Declaración de Comitán", en donde promovió la imagen y los actos proselitistas del candidato opositor y con ello, se solidarizó con las acciones de los partidos antagónicos, en contravención a la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos del PRI.	Los hechos sí encuadraron en la hipótesis de expulsión prevista en los Estatutos del PRI, en la medida de que, <b>se posicionó a favor del candidato postulado por la Coalición "Por el Bien de Todos"</b> integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, al participar en un acto denominado "Declaración de Comitán", además de interrumpir la asamblea del Consejo Político Estatal para la toma de protesta del candidato del PRI a gobernador en el Estado de Chiapas. Con lo anterior, se atentó contra la unidad ideológica del partido de su militancia; e incurrió en indisciplina grave.

**b) Criterio establecido en los precedentes**

Esta Sala Superior ha determinado que debe confirmarse la expulsión de los militantes que realicen actos o manifestaciones de apoyo a otras opciones políticas o sus candidatos, cuando tal apoyo se realice no sólo mediante expresiones en medios de comunicación o redes sociales, sino cuando van acompañadas de acciones que afectan los intereses del partido político al que pertenecen.

De esta manera, aunque no toda declaración o expresión de apoyo a una candidatura externa o distinta, por sí misma, es violatoria de la normativa



partidista, las mismas son sancionables cuando sean acompañadas de actos que pongan en peligro la consecución de los fines que tiene constitucionalmente encomendados el partido político, como lo es contribuir a la integración de los órganos de representación política, postulando candidatos de acuerdo con los programas, principios e ideas, a efecto de hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

### c) Aplicación de los precedentes.

En el presente caso, nos encontramos ante manifestaciones realizadas a través de twitter, no sólo a favor de un candidato postulado por otra opción política diversa a su partido<sup>55</sup>, sino en contra de su instituto político y sus órganos<sup>56</sup>.

Además, el militante presentó una denuncia de hechos en contra del entonces candidato a la presidencia, postulado por su partido político, la que incluso compartió por twitter<sup>57</sup>.

Incluso, anunció por esa misma vía la presentación de la denuncia y lo publicitó en medios de comunicación, tras la presentación realizada en la entonces Procuraduría General de la República.

De esta manera, el criterio fijado en los precedentes citados, permite sostener que **las expresiones y los hechos realizados, son suficientes para confirmar su expulsión, al haberse volitivamente afectado al PAN, durante las campañas políticas, lo cual debe traducirse, en términos de la normativa intrapartidista, como una conducta desleal y de indisciplina<sup>58</sup>.**

<sup>55</sup> "Voy a votar por @JoseAMeadK. Me consta su honestidad y capacidad. A diferencia de los otros candidatos, su trayectoria es limpia y de resultados." 20 de mayo de 2018.

<sup>56</sup> "Yo creo que el Partido Acción Nacional es demasiado grande, es demasiado importante a la historia democrática de México, para que una dirigencia corrupta como la que tenemos actualmente termine con una historia de grandes contribuciones en la democracia y a nuestro país". 11 de enero de 2018.

<sup>57</sup> "Les comparto la denuncia que presenté hace unos minutos en la @PGR\_mx en contra de @RicardoAnayaC por lavado de dinero." 11 de junio de 2018.

<sup>58</sup> Reglamento Sobre Aplicación de Sanciones

"Artículo 16.

A.- Se consideran infracción de los miembros activos del Partido:

...

VIII. La realización de actos de deslealtad al Partido.

...

XI. Apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios.

## SUP-JDC-557/2018

A mi juicio resulta imposible resolver este asunto, sin contradecir la línea jurisprudencial evidenciada, en tanto que la conducta del actor se llevó a cabo durante la vigencia de los precedentes que forman el criterio jurisprudencial identificado.

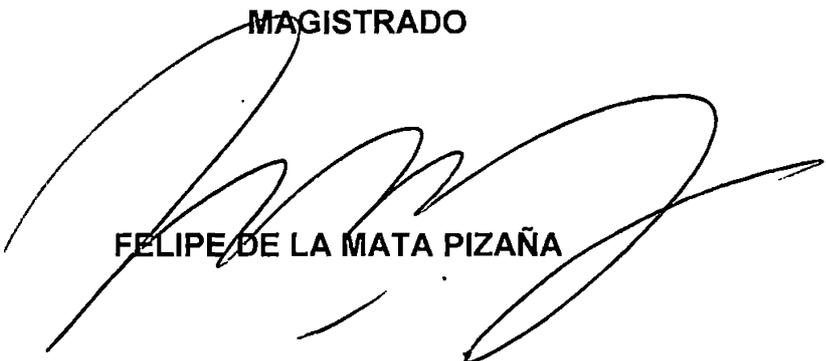
Apartarse de esa línea jurisprudencial en este caso, para una persona determinada, rompería el principio de seguridad jurídica y podría interpretarse de manera errónea por los justiciables, que ante conductas semejantes han sido sancionados en otros casos.

### 4. Conclusión.

**Todos los precedentes desde dos mil seis hasta dos mil dieciocho, son coincidentes** y van el mismo sentido, al establecer que la libertad de expresión tiene como límite las acciones que afectan al partido político en el cumplimiento de las funciones constitucionalmente establecidas.

Por lo tanto, debe confirmarse la resolución emitida por la Comisión de Justicia, en el sentido de que es procedente la expulsión del militante.

MAGISTRADO



FELIPE DE LA MATA PIZANA

---

...  
B.- Se consideran, entre otros, como actos de indisciplina, los siguientes:

...  
III. Atacar, de hecho o de palabra, las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del Partido;

... "



**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE MADELINE OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-557/2018<sup>59</sup>**

Con la debida consideración hacia nuestra compañera magistrada y compañeros magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y puesto que el proyecto de sentencia presentado por el magistrado Indalfer Infante Gonzales fue rechazado, exclusivamente con respecto al estudio relativo a la actualización de la infracción atribuida al actor, formulamos este voto particular, por las razones siguientes.

Desde nuestra perspectiva, contrario a lo que se sostiene en la sentencia dictada por la mayoría, no se configuran las infracciones por las que la autoridad partidista sancionó con la expulsión del Partido Acción Nacional ("PAN") al actor Ernesto Javier Cordero Arroyo.

El tema central del presente asunto se inscribe en el contexto del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del derecho a disentir, en este caso, del actor, en su calidad de militante del PAN. La cuestión principal que debe responder esta Sala Superior es si las expresiones del militante pueden ser sancionadas o no, bajo el argumento de haber incumplido con su deber de lealtad o, en todo caso, no haber salvaguardado la buena fama pública o prestigio del partido político, como lo sostiene la posición mayoritaria.

Si bien al tratarse de la sanción de expulsión en el ámbito interno del partido político, lo cual, en principio, tiene que ver con el régimen disciplinario y el cumplimiento del deber de lealtad a los que se refieren las normas estatutarias, lo cierto es que en el caso las declaraciones en tuits que se le reprocharon al actor estaban inmersas en un contexto del debate público general y abierto, así como partidista, que imperaba, previo a las elecciones

---

<sup>59</sup> Colaboraron en la elaboración de este documento Jorge Armando Mejía Gómez, Eduardo Jacobo Nieto García, Adán Jerónimo Navarrete García, Javier Miguel Ortiz Flores, Christopher A. Marroquín Mitre, y Santiago J. Vázquez Camacho.

## SUP-JDC-557/2018

populares del año pasado. En este contexto, la libertad de expresión, si bien nunca es ilimitada sí debe maximizarse, al versar sus manifestaciones en cuestiones de interés público.

Por ello, consideramos que debió revocarse de forma lisa y llana la resolución impugnada, ya que las expresiones que fueron sancionadas con la expulsión del partido político no se encuadran dentro de las hipótesis de las prohibiciones establecidas en las normas estatutarias y reglamentarias del PAN.

Si bien las normas estatutarias y reglamentarias superan un análisis de constitucionalidad en abstracto, al aplicarlas al caso concreto la posición mayoritaria parte de una interpretación inexacta, por legalista, al estimar que las expresiones en el presente caso se encuadran en las prohibiciones. Esto es, la interpretación de las disposiciones resulta sobreinclusiva y su aplicación al caso concreto, lejos de maximizar el derecho de los militantes a la crítica o a disentir, los restringe injustificadamente sin un fundamento constitucional, respecto a cuestiones de interés general, como lo es el funcionamiento interno de la dirigencia de los partidos políticos o incluso la falta de idoneidad del candidato postulado por su propio partido político, en el marco de un proceso electoral federal para renovar el cargo a la Presidencia de la República.

En efecto, para llegar a dicha conclusión se estima que debió partirse de que en el presente caso se enfrenta una **restricción al contenido de una expresión o punto de vista** de una persona. Por esta razón, la Sala Superior debió haber llevado a cabo un **escrutinio estricto** de la prohibición estatutaria y de su aplicación, y partir de una postura liberal que maximice el derecho a disentir del militante y que reconozca que los partidos políticos no constituyen cualquier asociación, sino entes de interés público, que tienen asignados fines constitucionales. Uno de los fines que destaca, es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, para fortalecer el Estado democrático y constitucional de Derecho.

Por consiguiente, el presente voto se estructurará de la siguiente manera: en **primer lugar**, se describirán las declaraciones realizadas por el militante; en **segundo lugar**, se describirán los tipos estatutarios aplicados por la



autoridad responsable respecto a las expresiones probadas del militante; en **tercer lugar**, se atenderá, como cuestión previa, el cumplimiento del principio de tipicidad y del principio de *non reformatio in peius*, y, en **cuarto lugar**, se realizará un escrutinio estricto de la interpretación que la mayoría realizó de las disposiciones y de su aplicación al caso concreto en los términos antes precisados.

En el cuarto apartado, se advierte que se parte de las siguientes premisas para llegar a la conclusión de que las expresiones del militante no debieron ser sancionadas: **i)** la importancia del derecho a libertad de expresión de los militantes de los partidos políticos al interior y exterior de ellos, y de su derecho a disentir respecto a cuestiones de interés general o público como lo es el funcionamiento de su dirigencia y la idoneidad u honorabilidad de los candidatos que postulen; **ii)** la indebida interpretación sobreinclusiva de la prohibición y su efecto amedrentador o inhibitorio respecto a la libertad de expresión de los militantes; **iii)** el tomar en cuenta que el derecho a la libertad de expresión de los militantes se encuentra en una posición preferente respecto al derecho de autoorganización de los partidos políticos como personas morales públicas (entidades de interés público), dada la posición asimétrica en la que se encuentran; **iv)** la incorrecta diferenciación entre los militantes que ocupen cargos públicos y los demás, para el efecto de ser sancionados disciplinariamente por los partidos políticos, y; **v)** la inconsistencia en la que incurrió la mayoría en el presente caso respecto al **SUP-JDC-10/2019** resuelto en la misma sesión.

Finalmente, creemos pertinente precisar que, si bien las **normas estatutarias, desde un punto de vista abstracto, son constitucionales** al resultar idóneas, necesarias y proporcionales como lo sostiene la sentencia, al momento de interpretarse dichas disposiciones con motivo de los hechos del caso concreto y ser aplicadas en los términos que propone la mayoría, resulta en una restricción inconstitucional a la libertad de expresión, el derecho a disentir o a la crítica política, así como, en último análisis, a la libertad de pensamiento.

#### I. Declaraciones del militante del PAN

## SUP-JDC-557/2018

Es menester precisar las declaraciones por las que fue sancionado el actor, que se advierten de la resolución reclamada y que el órgano partidista analizó y por las cuales sancionó al promovente, las cuales, para una mejor comprensión, se transcriben:

**A) Expresiones del militante de votar a favor del candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, integrante de la coalición "Todos por México".** En fecha veinte de mayo de dos mil dieciocho el militante publicó en su cuenta personal de la red social "Twitter" (@ErnestoCordero), misma que se encuentra verificada en los términos de la propia red, lo siguiente:

**"Voy a votar por @JoseAMeadK. Me consta su honestidad y capacidad. A diferencia de los otros candidatos, su trayectoria es limpia y de resultados."**

De tal publicación dieron cuenta el mismo día veinte de mayo de dos mil dieciocho, los siguientes diarios visible en los respectivos vínculos electrónicos: Las restricciones estatutarias a los contenidos de las expresiones de las personas (militantes) deben someterse a un escrutinio estricto

### ANIMAL POLÍTICO

<https://www.animalpolitico.com/2018/05/voy-a-votar-por-meade-ernesto-cordero/>

### PROCESO

<https://www.proceso.com.mx/535040/golpe-a-anaya-desde-el-pan-voy-a-votar-por-meade-revela-ernesto-cordero-calderonista-y-presidente-del-senado>

### EL SOL DE MÉXICO

<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politico/me-consta-su-honestidad-y-capacidad-cordero-dice-que-votara-por-meade-1700688.html>

### POLÍTICO MX

<https://politico.mx/central-electoral/elecciones-2018/presidencial/cordero-revela-que-va-con-meade-este-le-agradece/>

### ARISTEGUI NOTICIAS

<https://aristegui.com/2005/mexico/cordero-revela-que-votara-por-meade-el-candidato-suma-como-asesor-a-carlos-alazraki>

INFORMADOR <https://www.informador.com.mx/mexico/Voy-a-votar-por-Jose-Antonio-Meade-asegura-Ernesto-Cordero-20180520-0049.html>

### LA RAZON

<https://www.razon.com.mx/mi-voto-es-para-meade-dice-el-panista-cordero/>

### REFORMA

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.as>



[pxid=1398874&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1398874](https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1398874)

EL GRAFICO

<https://elgraficotam.com.mx/2018/05/21/revela-cordero-que-dara-su-voto-a-meade/>

ENFOQUE NOTICIAS

<https://www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/cordero-va-con-meade>

**B) Ataques del militante a la dirigencia del Partido Acción Nacional.**

El militante en fecha once de enero de dos mil dieciocho, calificó de “corrupta” a la actual dirigencia del Partido Acción Nacional, al manifestar en los siguientes términos:

**“Yo creo que el Partido Acción Nacional es demasiado grande, es demasiado importante a la historia democrática de México, para que una dirigencia corrupta como la que tenemos actualmente termine con una historia de grandes contribuciones en la democracia y a nuestro país”.**

Tal declaración fue recogida y dieron cuenta de ella los siguientes medios de comunicación, en fechas once, doce y catorce de enero y tres de mayo de dos mil dieciocho, lo que consta en los vínculos electrónicos citados:

TELEVISA

“CORDERO CALIFICA DE CORRUPTA A LA ACTUAL DIRIGENCIA DEL PAN”

<http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2018-01-11/cordero-califica-corrupta-actual-dirigencia-pan/>

EL SIGLO DE TORREÓN

“ERNESTO CORDERO SE MANTENDRÁ EN EL PAN, PERO CUESTIONA DIRIGENCIA”.

<https://www.elsiglotorreon.com.mx/noticia/1422143.ernesto-cordero-se-mantendra-en-el-pan-pero-cuestiona-dirigencia.html>

SÍNTESIS

“DIRIGENCIA DEL PARTICO ACCIÓN NACIONAL ES “CORRUPTA”: ERNESTO CORDERO”

<https://www.sintesis.mx/puebla/2018/01/11/dirigencia-del-partido-accion-nacioal-es-corrupta-erenesto-cordero-arroyo/>

ENFOQUE NOTICIAS

“CORDERO PERMANECERA EN EL PAN, PARA DAR LA BATALLA DESDE ADENTRO A PESAR DE QUE ESTE PARTIDO ESTE ENCABEZADO POR UNA DIRIGENCIA CORRUPTA”

<http://www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/cordero-permancer-en-el-pan-para-dar-la-batalla-desde-adentro-pesar-de-que-este-partido>

EL UNIVERSAL

“DESBANDADA EN EL PAN EMPEZÓ HACER MESES, DICE CORDERO”

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/desbandada-en-el-pan-empezo-hace-meses-dice-cordero>

POLÍTICO MX

## SUP-JDC-557/2018

**"CORDERO SE QUEDA EN PAN: COMBATIRÁ A DIRIGENCIA DESDE ADENTRO"**

<http://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/cordero-se-queda-en-pan-combatira-dirigencia-desde-adentro/>

**TELEFONO ROJO**

**"LA DESBANDADA DEL PAN ES CULPA DEL AMBICIOSO DE ANAYA: CORDERO"**

<http://telefonorojo.mx/la-militancia-del-pan-es-mas-grande-que-su-ambiciosa-dirigencia-cordero/>

**EL PORVENIR**

**"DESBANDADA EN EL PAN EMPEZÓ HACE MESES: CORDERO"**

<http://elporvenir.mx?content=noticia&id=72218>

**HOY EN TV**

**"CORDERO CALIFICA DE CORRUPTA A LA ACTUAL DIRIGENCIA DEL PAN"**

<http://hoyentv.com/2018/01/14/cordero-califica-de-corrupta-a-la-actual-dirigencia-del-pan.html>

**LA JORNADA**

**"DESCARTA CORDERO UNIRSE A DESBANDADA PANISTA"**

<http://www.jornada.unam.mx/2018/01/12/politica/010n3pol>

**C)** Con fecha once de junio de dos mil dieciocho, el militante presentó ante lo Procuraduría General de la República una denuncia en contra del candidato Ricardo Anaya Cortés, hecho que el propio militante difundió a través de su cuenta personal de la red social "Twitter" (@ErnestoCordero), mismo que se encuentra verificado en los términos de la propia red, en los siguientes términos:

**"Les comparto la denuncia que presenté hace unos minutos en la @PGR\_mx en contra de @RicardoAnayaC por lavado de dinero."**

Previamente, a través de la misma red social, el militante avisó del acto que realizaría:

**"A las 18:30 presentaremos denuncia en @PGR\_mx (SIEDO) en contra de @RicardoAnayaC. A la salida platicaremos con los medios. Reforma 75 Col. Guerrero."**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-557/2018

MEDIO DE COMUNICACIÓN	HIPERVÍNCULO	TÍTULO DE LA NOTA
TELEVISA		
EL UNIVERSAL	<a href="http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ernesto-cordero-denuncia-ante-pgr-ricardo-anaya-por-lavado">http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ernesto-cordero-denuncia-ante-pgr-ricardo-anaya-por-lavado</a>	Cordero denuncia ante PGR a Ricardo Anaya por lavado.
PROCESO	<a href="https://www.proceso.com.mx/538012/ernesto-cordero-denuncia-ante-la-pgr-a-ricardo-anaya-por-lavado-de-dinero">https://www.proceso.com.mx/538012/ernesto-cordero-denuncia-ante-la-pgr-a-ricardo-anaya-por-lavado-de-dinero</a>	Ernesto Cordero denuncia ante la PGR a Ricardo Anaya por lavado de dinero.
ANIMAL POLÍTICO	<a href="https://www.animalpolitico.com/2018/06/cordero-anaya-lavado-dinero-denuncia/">https://www.animalpolitico.com/2018/06/cordero-anaya-lavado-dinero-denuncia/</a>	El senador Ernesto Cordero acusa a Ricardo Anaya ante la PGR por presunto lavado de dinero.
EL FINANCIERO	<a href="http://www.efinanciero.com.mx/elecciones-2018/cordero-denuncia-a-anaya-ante-la-seido-por-lavado">http://www.efinanciero.com.mx/elecciones-2018/cordero-denuncia-a-anaya-ante-la-seido-por-lavado</a>	Cordero denuncia a Anaya ante la SEIDO por lavado
FORBES	<a href="https://www.forbes.com.mx/ernesto-cordero-presenta-ante-la-pgr-denuncia-contra-ricardo-anaya/">https://www.forbes.com.mx/ernesto-cordero-presenta-ante-la-pgr-denuncia-contra-ricardo-anaya/</a>	Ernesto Cordero presenta ante la PGR denuncia contra Ricardo Anaya.

EL ECONOMISTA	<a href="https://www.elseconomista.com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0114.html">https://www.elseconomista.com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0114.html</a>	Ernesto Cordero presentó una denuncia ante PGR en contra de Ricardo Anaya.
---------------	---	--



	<a href="https://www.elseconomista.com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0114.html">com.mx/politica/Ernesto-Cordero-presento-una-denuncia-ante-PGR-en-contra-de-Ricardo-Anaya-20180611-0114.html</a>	denuncia ante PGR en contra de Ricardo Anaya.
MILENIO	<a href="http://www.milenio.com/eleccion-mexico-2018/pgr-da-entrada-a-denuncia-de-cordero-contra-anaya">http://www.milenio.com/eleccion-mexico-2018/pgr-da-entrada-a-denuncia-de-cordero-contra-anaya</a>	PGR da entrada a denuncia de Cordero contra Anaya.

Asimismo, el militante expresó dichas acusaciones, al menos, en los siguientes medios masivos de comunicación:

1. Milenio Televisión, en el programa "Milenio Noticias" transmitido a las 21:00 horas del día 12 de junio de 2018, mismo que es visible en la publicación del portal @mileniotv de fecha 12 de junio de 2018.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-557/2018

Ernesto Cordero [@ErnestoCordero](#)



**Milenio Televisión** [@mileniotv](#) · 12 jun.

Ahora por Milenio Televisión | @azucenau conversa con @ErnestoCordero sobre la denuncia penal que interpuso contra @RicardoAnayaC por presunto lavado de dinero en #AzucenaxMilenio

Síguelo por #Periscope



2. Radiofórmula, en el programa "Ciro Gómez Leyva por la mañana" transmitido de 07:00 a 10:00 horas del día 12 de junio de 2018.
3. Radiofórmula, en el programa "En los tiempos de la radio".

OSCAR MARIO BITETA	Seguidores	Seguidores	Seguidores	Seguidores	Seguidores
119 mil	1,755	104 mil	8,592	1	2



4. Portal Aristegui Noticias, en la transmisión "Aristegui en Vivo" de fecha 12 de junio de 2018, ubicable en el portal <http://aristeguinoticias.com/1206/mexico/aristeguienvivo-12-06-18-dia-del-tercer-debate-presidencial-la-denuncia-de-cordero-contra-anaya-y-mas/>



**Aristegui Noticias** @AristeguiOnline · 12 jun.  
Es que existen escándalos de corrupción en este gobierno no quita que Ricardo Anaya sea este imputado en actos delictivos? @ErnestoCordero en #AristeguiEnVivo [ow.ly/q2293GksCQ0](https://www.youtube.com/watch?v=q2293GksCQ0)



**II. Tipos estatutarios aplicados por la autoridad responsable respecto a las expresiones probadas del militante**

***Hechos acreditados y no controvertidos***

En la resolución ahora impugnada la Comisión de Justicia del PAN tuvo por acreditados los hechos descritos en el apartado que antecede bajo dos premisas fundamentales:

3. El ahora actor no controvertió la acreditación de las conductas que se tuvieron por ciertas ante la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del PAN.
4. La valoración de los elementos de prueba que llevó a cabo la citada Comisión de Orden, motivo por el cual no volvió a valorarlos.



Así, el órgano jurisdiccional tuvo por acreditadas, a partir de la valoración de la Comisión de Orden, las conductas antes precisadas, consistentes en tres declaraciones en la red social Twitter, cuya existencia corroboró con diversas notas periodísticas, así como en un caso con entrevistas en medios electrónicos.

Respecto de las conductas acaecidas el día veinte de mayo de dos mil dieciocho —*declaración alusiva a que votaría por José Antonio Meade Kuribreña*—, el once de enero del mismo año —*en la que calificó como corrupta a la dirigencia del PAN*— y del once de junio del mencionado año —*presentación de denuncia en contra de Ricardo Anaya Cortés por lavado de dinero*—, la aludida Comisión de orden consideró que la existencia de los tuits fue corroborada con la existencia de diversas notas periodísticas, en las cuales se dio cuenta de su publicación en el Twitter personal del ahora actor, así como en el caso de la denuncia en contra del otrora candidato de la coalición en la que participó el PAN, en cuatro medios de comunicación masiva.

En primer término, valoró las notas periodísticas, cotejando que su contenido fuera en términos similares a fin de establecer que el tuit existió y que se difundió en la mencionada red social.

Así, al ser coincidentes en lo sustancial, respecto de lo tuits se concluyó que estaban acreditadas las declaraciones emitidas en Twitter.

Respecto de las entrevistas en cuatro medios de comunicación masiva, se analizaron única y exclusivamente, para ratificar que el ciudadano ahora sancionado había manifestado en Twitter que presentaría una denuncia de hechos en contra de Ricardo Anaya Cortés por el presunto lavado de dinero.

Por tanto, consideró la Comisión de Orden que su contenido y existencia fue ratificada por esos medios, por lo cual concluyó que existieron las declaraciones y que fueron difundidas mediante esa red social.

De igual manera, se destaca que las pruebas valoradas por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del PAN, sólo fueron a

## SUP-JDC-557/2018

efecto de verificar la existencia de las declaraciones y no como parte de alguna conducta en específico o como parte de una diversa infracción, ya que como se ha detallado, su valoración sólo obedeció a comprobar la existencia de los tuits motivo de denuncia, siendo estos actos los que motivaron la imposición de la sanción de expulsión.

En efecto, la Comisión de Orden primigeniamente responsable tuvo por acreditados tres actos:

4. El día veinte de mayo de dos mil dieciocho, en su cuenta de Twitter, el denunciado hizo una declaración alusiva a que votaría por José Antonio Meade Kuribreña.

Sobre tal acto, el órgano partidista responsable expresamente adujo “[...] *tal aseveración dieron cuenta al menos en 10 diarios de comunicación social en diversas notas periodísticas*”.

La Comisión de Orden, responsable primigenia, expresó sobre la valoración de notas periodísticas lo siguiente: “[...] *si bien es cierto que de la publicación hecha por el militante a través de su perfil de la red social “Twitter”, dieron cuenta las anteriores notas periodísticas, también lo es que las mismas provienen de diversos órganos informativos y diferentes autores, coincidentes en lo sustancial, es decir, en la declaración vertida por el militante Ernesto Javier Cordero Arroyo, sin que respecto a su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, por lo que se tiene por cierta la conducta señalada e imputada al militante[...]*”.

5. El once de enero de dos mil dieciocho, en Twitter calificó como corrupta a la dirigencia del Partido Acción Nacional.

Al analizar esa conducta, la Comisión de Orden, responsable primigenia, expresó que “[**t**]al declaración fue recogida y dieron cuenta de ella los siguientes medios de comunicación, en fechas 11, 12 y 14 de enero y 3 de mayo de 2018 [...]”.

Asimismo, expresó al valorar las notas “[...] *la citada declaración formulada por el militante fue recogida y difundida a través de notas periodísticas, éstas provienen de diversos órganos informativos y diferentes autores, coincidiendo en lo sustancial, sin que respecto a su contenido*



*haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias le atribuye, por lo que se tiene por cierta la conducta señalada e imputada al militante”.*

6. El once de junio de dos mil dieciocho, en Twitter dijo que presentaría una denuncia de hechos en contra de Ricardo Anaya Cortés, por lavado de dinero.

La mencionada Comisión de orden expresó que “[d]e tal conducta dieron cuenta diversos medios de comunicación, mismos que, al menos fueron plasmados en los siguientes portales [...]”, y señaló siete notas periodísticas. También señaló que “[...] el militante expresó dichas acusaciones, al menos, en los siguientes medios masivos de comunicación [...]”, y citó cuatro portales de internet de medios de comunicación, en los que presuntamente se entrevistó al ahora actor.

Finalmente, la Comisión responsable primigenia expresó que “la conducta y posteriores declaraciones al respecto por parte del militante fueron difundidas a través de notas periodísticas, mismas que provienen de diversos órganos informativos y diferentes autores, **coincidiendo en lo sustancial**, sin que respecto a su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias le atribuye, **por lo que se tiene por cierta la conducta señalada e imputada al militante [...]**”

De lo anterior se debe destacar, que en ninguno de los tres casos, se advierte que la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional del PAN, haya transcrito el cometido de las notas o de las entrevistas. Tampoco se advierte que haya hecho alguna manifestación sobre su contenido específico, a fin de atribuir algún acto individual y propio de la difusión de esas notas o entrevistas, sino que se limitó, exclusivamente, a tomarlas como elementos de prueba a fin de acreditar que el ciudadano llevó a cabo las conductas por las que a la postre fue sancionado, es decir, expresar en la red social Twitter que:

- **Votaría por José Antonio Meade Kuribreña.**
- **Calificó como corrupta a la dirigencia del PAN.**
- **Presentó una denuncia de hechos en contra de Ricardo Anaya Cortés, por lavado de dinero.**

## **SUP-JDC-557/2018**

En ese entendido, resulta claro y evidente que no se le sancionó por hacer declaraciones en los medios de comunicación, sino que las noticias en los medios impresos o en entrevistas fueron tomadas en cuenta sólo para establecer la existencia de los *tuits* y no por alguna conducta diversa.

Asimismo, se debe mencionar que, finalmente, las tres conductas fueron calificadas como **actos de deslealtad** al PAN.

Así, en la litis que constituye la materia del presente medio de impugnación, no se controvierte la existencia de las conductas consistentes en la publicación de los *tuits*, sino sobre la subsunción de las conductas en el tipo administrativo sancionador.

Por tal motivo, al no ser materia de la litis la valoración de las pruebas, ni el motivo de valoración, así como tampoco el resultado consistente en tener por acreditadas las declaraciones en *Twitter*, ello no será motivo de análisis.

### ***Declaraciones identificadas con los numerales B) y C) en el apartado anterior***

Estas fueron consideradas por la responsable como encaminadas a atacar a la dirigencia nacional del PAN así como a desacreditar la honorabilidad del candidato a la Presidencia de la República postulado por dicho partido, lo que configuró actos de deslealtad, al ventilar asuntos internos del instituto político en los medios de comunicación locales y nacionales, impactando en consecuencia en la percepción ciudadana de la imagen y prestigio tanto del PAN, sus instituciones y la candidatura postulada a la Presidencia de la República, generando un daño e impacto directo a sus fines estatutarios.

### ***Declaraciones identificadas con el numeral A) en el apartado anterior***

En cambio, se advierte que, para la responsable, el quejoso de manera expresa realizó manifestaciones tendentes a apoyar a un candidato a la Presidencia de la República postulado por una coalición electoral diversa, en un proceso electoral en el cual el PAN también competía, lo que consideró un acto de deslealtad al partido.



Para la autoridad responsable los actos realizados por el militante actor obstruyeron la posibilidad del PAN de acceder al ejercicio democrático del poder y en consecuencia de alcanzar sus objetivos.

En efecto, el apoyo otorgado a la aspiración presidencial de una opción política diversa al PAN representa un acto desleal, en la medida que pretende impulsar el voto ciudadano en favor de una candidatura postulada por el Partido Revolucionario Institucional, obstaculizando el éxito de Acción Nacional en el proceso electoral 2017-2018.

Ciertamente el actor tenía en todo momento la obligación de observar una conducta disciplinada en la realización de los objetivos del PAN, al ser un militante con el carácter de Senador de la República, postulado como candidato por el principio de representación proporcional y presidente de la mesa Directiva del Senado de la República, lo que lo convierte en una figura con alto impacto en la ciudadanía.

Por esas características, la infracción la califica como grave, al ser militante, en ejercicio de un cargo de representación popular postulado por el PAN, como Senador y presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que manifestó públicamente su apoyo y voto al candidato a la Presidencia de la República postulado por el Partido Revolucionario Institucional, en el perfil de su red social Twitter con más de 472,000 seguidores, así como su réplica en al menos diez diarios de comunicación en diversas notas periodísticas, los cuales fueron dirigidos a mermar las posibilidades de triunfo electoral del PAN y de su candidato.

### **III. Cuestión previa: cumplimiento del principio de tipicidad del principio de *non reformatio in peius***

Como se ha expuesto en apartados previos, el PAN se limitó a subsumir las conductas en la hipótesis de actos de deslealtad por las razones antes precisadas.

En ese entendido, tomando en consideración que en los apartados precedentes se demostró que las normas partidistas que prevén la conducta infractora que se le atribuye al actor se encuentran descritas con un grado de suficiencia que permite tener por satisfecho el principio de tipicidad o taxatividad de la conducta, desde el punto de vista normativo, en el siguiente

## **SUP-JDC-557/2018**

apartado sólo se verificará si las conductas llevadas a cabo por el enjuiciante encuadran o no en la tipificación de las normas partidistas.

Para tales efectos, conviene precisar que, cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito o infracción llamado atipicidad, entendida como la ausencia de adecuación de la conducta al tipo.

De este modo, la diferencia entre ausencia de tipo y de tipicidad consiste en que la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente omite describir una conducta como delito, falta o infracción; en cambio, la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero la conducta realizada no concreta el supuesto normativo.

Ahora, debe tenerse en cuenta que, si el efecto de la decisión fuera que las conductas no encuadran en el tipo sancionador, no se podría revocar para efecto de reclasificar, aunque la conducta pudiera encuadrar en diverso tipo, porque de hacerlo, se estaría generando un agravio al actor, debido a que implicaría la vulneración del principio de *non reformatio in peius*; es decir, en una sentencia no puede ser modificado el acto controvertido en perjuicio del actor.

En efecto, el justiciable acude a esta instancia constitucional a efecto de hacer valer conceptos de agravio, por los cuales expone que el órgano partidista responsable violó el principio de legalidad, al sancionarlo con la expulsión del partido político al cual pertenece, por la actualización de un determinado tipo administrativo, a partir de diversas conductas que desplegó, sin que de ellas se advierta su actualización, debido a que lo hizo en ejercicio de su libertad de expresión y de disenso.

Consecuentemente con lo anterior, si se hubiera resuelto, como sostiene esta minoría, que la resolución sancionadora impugnada está indebidamente fundada y motivada, es evidente que el actor debe alcanzar su pretensión, en el sentido de que se revoque la resolución impugnada, de manera lisa y llana, para que se le restituya en sus derechos intrapartidistas indebidamente afectados.



No es conforme a Derecho analizar si esas mismas conductas actualizan diversa infracción, debido a que, en la exacta aplicación de la ley en temas de derecho sancionador o disciplinario, esta autoridad jurisdiccional no podría modificar la tipificación llevada a cabo por el órgano partidista responsable.

Esto, porque, como se dijo, ha sido criterio reiteradamente sustentado por la Sala Superior que, los principios reconocidos en el contexto del *ius puniendi* del Derecho Penal en general, le son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador Electoral, con las adecuaciones correspondientes.

Lo expresado se advierte, sin duda alguna, de la lectura de la tesis relevante identificada con la clave XLV/2002<sup>60</sup>, cuyo rubro es **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

#### **IV. Escrutinio estricto de la interpretación que se adoptó de las disposiciones aplicadas y de su aplicación al caso concreto**

En consideración de los suscritos, los agravios, suplidos en su deficiencia, resultan **sustancialmente fundados**, conforme a la aplicación de un **escrutinio estricto** al tratarse de una interpretación que se tradujo en una restricción inconstitucional al contenido de expresiones de un militante de un partido político.

En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo a la jurisprudencia estadounidense, ha establecido lo siguiente respecto al **tipo de escrutinio que debe utilizarse** dependiendo de si las medidas restrictivas a la libertad de expresión se refieren al **contenido de la expresión** o a cuestiones accidentales como el tiempo, modo o lugar de la expresión:

Las medidas que buscan restringir un punto de vista y aquellas que buscan remover contenidos de la discusión tienen en común la pretensión de clasificar discursos para inhabilitarlos o bien promoverlos; sin embargo, ambas tienen

<sup>60</sup> Consultable a fojas mil trescientas cincuenta a mil trescientas cincuenta y dos, de la "Compilación 1997-2018 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 2 (dos), Tomo I, intitulado "Tesis", publicado por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## SUP-JDC-557/2018

distintos efectos en la deliberación; así, las primeras buscan influir en el debate, sin impedir la discusión del tema en cuestión, pero sí tomando partido por una de las posiciones, esperando que dicha posición prevalezca, mientras que las segundas son indiferentes a las posiciones de la discusión y buscan más bien remover el tema enteramente de toda consideración o bien posicionarlo en la conversación de manera forzosa.

Las medidas que buscan reprimir un punto de vista suelen ser las más invasivas de todas las posibilidades, pues a través de ellas el Estado busca avanzar una visión oficial. Aunque ambas medidas se deben sujetar a **escrutinio estricto**, éstas últimas suelen arrojar mayor sospecha de inconstitucionalidad, pues a través de ellas el Estado busca dictar una ortodoxia oficial.

Por el contrario, las medidas que establecen el tiempo, modo y lugar de las expresiones son indiferentes a los discursos y, comúnmente, buscan avanzar fines diversos a los discutidos en un determinado discurso (seguridad pública, protección de derechos de terceros, medio ambiente, etc.), por lo que se suelen evaluar con un **estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad**, a menos que se demuestre que tengan un efecto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario, o bien, se compruebe que no existe otra posibilidad real para que las personas difunden los discursos, en cuyo caso el escrutinio puede convertirse en estricto<sup>61</sup>.

En este sentido, cuando una disposición en un caso concreto sea interpretada en el sentido de restringir el **contenido** de una expresión o punto de vista, esta medida, además de estar prevista **a nivel legal**, deberá “sujetarse a un escrutinio estricto, por lo que para lograr un reconocimiento de validez deben buscar **realizar un fin constitucional imperioso, mostrar una estrecha relación de medio a fin y no existir una alternativa menos gravosa para lograr el mismo fin**”<sup>62</sup>.

En el presente caso, las normas estatutarias, en un plano abstracto, resultan constitucionales al superar los exámenes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, tal como se sostiene de manera unánime en la sentencia. Las normas estatutarias que prohíben los actos de deslealtad por parte de

---

<sup>61</sup> Amparo en revisión 578/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 14 de junio de 2017 por unanimidad de votos.

<sup>62</sup> *Ibidem*.



los militantes y sancionar las mismas cuando sean graves o reiteradas, en principio, no serían inconstitucionales porque es válido que los partidos políticos sancionen este tipo de acciones y, en algunos casos excepcionales, expresiones, que puedan considerarse ponen en un riesgo real e inminente la continuidad del partido político, o bien lo afecten de modo que le impidan alcanzar los fines constitucionales que tiene encomendados o que menoscaben de forma grave los derechos humanos de los demás militantes.

Sin embargo, la disposición estatutaria como fue interpretada por la mayoría y la autoridad responsable, así como su aplicación al caso concreto, constituye, en nuestro concepto, una **restricción injustificada a los contenidos o puntos de vista** de las expresiones de los militantes. Al constituir una restricción al contenido de expresiones de un militante, la interpretación normativa **debió sujetarse a un escrutinio estricto** que a nuestro parecer no es superado.

Si bien, como se señaló, las **normas estatutarias no son inconstitucionales en abstracto** al respetar los principios de taxatividad y tipicidad de forma modulada y ser adecuadas, necesarias y proporcionales, la **interpretación normativa** que hace la responsable de las **disposiciones** y su aplicación<sup>63</sup>, resulta inconstitucional por ser **sobreinclusivas** en el sentido de maximizar la restricción y ampliar el universo de conductas, en este caso de expresiones, que pueden ser calificadas como desleales y ser sancionadas, incluso con la expulsión del instituto político.

En esa línea, la decisión mayoritaria suscribe una interpretación y aplicación laxa o amplia de conceptos clave como “deslealtad”, cuando lo procedente es manejar un concepto estricto, tal como se ha hecho del concepto de “calumnia” en el ámbito electoral.

---

<sup>63</sup> Lo anterior parte de distinguir entre “disposición” y “norma”. Como bien sostiene Rubén Sánchez Gil, basándose en Ricardo Guastini, “la disposición es la fórmula textual canónica con que el legislador (entendido en sentido amplio) expresa su mandato general; ella es precisamente el objeto de la interpretación, cuyo sentido debe desentrañar el operador jurídico, a fin de establecer cuáles son los precisos derechos y obligaciones que establece. La “norma”, en cambio, es el significado que el intérprete adjudica a la “disposición”, reformulándola en un enunciado relacionado con circunstancias específicas; este elemento es el resultado de la “traducción” realizada al interpretarse la “disposición” abstracta, a términos más concretos que pueden ser aplicados (casi) inmediatamente al caso particular, y puede darse en distintos grados de concreción de los aspectos indeterminados del texto”. Véase Sánchez Gil, Rubén, “La aplicabilidad de normas generales y su impugnación en amparo”, en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, páginas 374 y 374.

**¿La interpretación de la disposición estatutaria por parte de la mayoría persigue una finalidad imperiosa, está estrechamente vinculada a ella para alcanzarla o cumplirla y es la más benigna respecto a otras posibles que pudieran restringir el contenido de las expresiones?**

Suponiendo que la norma estatutaria restrictiva de la libertad de expresión deriva de una norma constitucional o legal que faculta a los partidos políticos a restringir excepcionalmente el contenido de las expresiones de sus militantes, ésta tendría que cumplir o perseguir una **finalidad imperiosa**.

Esa finalidad imperiosa tendría que tener rango constitucional y conforme a los artículos 6º y 7º de la Constitución General, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>64</sup> y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>65</sup>, las restricciones al contenido de las expresiones debieran proteger básicamente: **i) los derechos de terceros; ii) la moral pública, o ii) el orden público.**

Si bien, conforme a otras disposiciones constitucionales, el ejercicio de la libertad de expresión puede válidamente restringirse para perseguir otras finalidades como lo es garantizar la equidad de la contienda, para efectos del presente caso se estima que es suficiente analizar la interpretación que la mayoría hace de la norma estatutaria y su aplicación, respecto a las finalidades imperiosas antes aludidas.

***La imagen y prestigio de los partidos políticos como límite a la libertad de expresión de sus militantes***

---

<sup>64</sup> **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

[...]

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

a) el respeto a los **derechos** o a la **reputación de los demás**, o  
b) la protección de la seguridad nacional, el **orden público** o la salud o la **moral públicas**

<sup>65</sup> **Artículo 19** [...]

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

a) Asegurar el respeto a los **derechos** o a la **reputación de los demás**;  
b) La protección de la seguridad nacional, el **orden público** o la salud o la **moral públicas**.



Respecto a la finalidad imperiosa de **respetar o garantizar los derechos de terceros**, no podría interpretarse que la norma estatutaria la persiga o cumpla, ya que las disposiciones no podrían interpretarse, sin más, en el sentido de proteger a un “ente abstracto” como lo es un partido político.

Cuando la posición mayoritaria afirma que, conforme a los estatutos, se debe “salvaguardar la buena fama pública y el prestigio del partido” y que debe sancionarse el incumplimiento de un “deber de lealtad” hacia el partido político, parten de la premisa implícita y carente de fundamento de que la libertad de expresión de un individuo, en este caso de un militante, puede subordinarse a la protección del partido político.

Al respecto, desde una perspectiva liberal-igualitaria, consideramos que dicha premisa es equivocada, ya que supone que la protección del partido político constituye un fin en sí mismo y no un medio para garantizar los derechos humanos de las personas, en especial de sus propios militantes, o bien un instrumento para la reproducción del Estado democrático, papel que no se corresponde con una posición, como la decisión mayoritaria, que puede traer como consecuencia un efecto inhibitor de la libertad de expresión de la militancia y un empobrecimiento de la deliberación democrática.

En un Estado democrático y constitucional de Derecho los derechos humanos de las personas, como los militantes, no debieran estar subordinadas a colectivos o entes abstractos como lo son los partidos políticos. Como sostiene Rodolfo Vázquez:

Las concepciones extremas de la sociedad, colectivistas o utilitarias terminan subordinando la identidad del individuo a la existencia e identidad de la propia comunidad. Desde un punto de vista liberal, las entidades colectivas - comunidad, nación, Estado, etc.- no tiene los atributos de individualidad, autonomía y dignidad que caracterizan a la persona moral, y extrapolarlos gratuitamente a las entidades colectivas es un claro ejemplo de antropomorfización<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Vázquez Rodolfo, *Liberalismo, Estado de Derecho y Minorías*, Paidós, México, 2001, página 54.

## SUP-JDC-557/2018

Sin embargo, cuando la protección del partido político y su derecho a autoorganizarse redunde en la protección de los propios militantes, *prima facie*, podría constituir una finalidad imperiosa que justificaría restringir, en casos limitados, la libertad de expresión de los militantes. Como se observa, si la expresión en su contenido y en sus accidentes (tiempo, modo y lugar) es de tal magnitud que signifique poner en un riesgo real e inminente la continuidad de un partido político y, por lo tanto, afecte el derecho de asociación de los demás militantes, es que podría estar justificada una restricción excepcional a la libertad de expresión.

Así lo sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-JDC-641/2011**, en un caso análogo al presente (Caso Espino):

[...] las meras declaraciones críticas de los militantes, aunque puedan afectar la imagen del partido en cierto grado no pueden calificarse como infracciones a la normativa interna, pues ello suprimiría el debate público a su interior. Sólo cuando tales declaraciones **constituyen un ataque** ya sea por su contenido, por su carácter **sistemático o generalizado**, u otros efectos en los términos que ya han sido expuesto en esta ejecutoria, es que las mismas constituyen infracciones al partido, que atendiendo a su gravedad, podrán dar lugar a la imposición de una sanción, inclusive, a la expulsión, cuando tales cuestionamientos **afectan de manera grave y evidente a los principios o programas básicos o fundamentales del partido** de forma tal que obstruya la consecución de sus fines, **afectando con ello el derecho de asociación de la militancia**, en su dimensión colectiva<sup>67</sup>.

### ***La protección de la moral pública como restricción a la libertad de expresión de los militantes***

Se estima que sólo desde un perspectiva **objetiva y crítica** es que una restricción a la libertad de expresión podría estar justificada para garantizar la finalidad imperiosa de **proteger la moral pública**. Lo anterior, supone excluir la protección de perspectivas relativistas (posiciones utilitaristas como subordinar a los individuos a un colectivo) como absolutistas (perfeccionismos jurídicos que exijan un modelo ideal de conducta a las personas).

---

<sup>67</sup> Resuelto el 26 de agosto de 2011.



En este sentido, los contenidos de las expresiones podrían limitarse sólo si éstos atentan contra ese "coto vedado" (Garzón Valdés) o "esfera de lo indecible" (Ferrajoli) contenido en la propia Constitución general, como lo podrían ser, por ejemplo, aquellas expresiones de los militantes contra sus dirigentes que sean discriminatorias o que inciten a la violencia contra algunos de sus propios miembros.

Lo anterior, debido a que, si se parte de la literalidad de la disposición y no de una perspectiva donde se restrinja lo menos posible la libertad de expresión de los militantes, la prohibición se torna sobreinclusiva al grado de limitar los disensos de los militantes dentro y fuera del partido político y, por ende, lograr un efecto de imposición de una visión absolutista de lo que es correcto y lo que no es al interior del partido político.

***La protección de la estabilidad u orden o vida interna de los partidos políticos como restricción a la libertad de expresión de los militantes***

Si trasladamos el concepto de "orden público" al de "**orden o vida interna de los partidos políticos**" como finalidad imperiosa que podría justificar una restricción a la libertad de expresión, la norma estatutaria orientada a garantizar una lealtad hacia al partido político o salvaguardar la buena fama pública y el prestigio del partido (orden público interno), debiera justificarse, como se adelantó, en razón de que la misma constituye **un medio para proteger derechos de terceros** como lo son los demás militantes en tanto personas autónomas y dignas.

Como lo ha sostenido la Corte IDH, para que se imponga cualquier sanción en nombre de la defensa del "orden público" es necesario demostrar que el concepto de "orden" que se está defendiendo **no es autoritario**, sino un **orden democrático**, entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad, con vigor y sin miedo a ser sancionados por ello. Para la Corte IDH, el "orden público" no puede ser invocado para suprimir un

## SUP-JDC-557/2018

derecho garantizado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real<sup>68</sup>.

Esta clase de ilícitos partidistas, de carácter instrumental, están justificados en la medida en que estén orientados a proteger que no se ponga en **riesgo real e inminente** la vida interna de los partidos políticos o su continuidad, en la medida en que ello redunde indirectamente en el beneficio de sus militantes.

Sin embargo, no es claro cómo es que la disposición interpretada y las expresiones en el caso concreto calificadas como “desleales”, pudieran poner en riesgo real e inminente la existencia del partido político y, por ende, afectar a los demás militantes, o estar garantizando el prestigio de éste o el desarrollo armónico de la vida partidista. Por el contrario, **fomentar el disenso** a través de la expresión de los militantes fortalece la vida interna de los partidos políticos y beneficia a cada uno de los individuos que forman parte del colectivo, así como la deliberación en un Estado democrático, que entraña la posibilidad de intercambiar y aquilatar razones, así como conocer otros puntos de vista.

La libertad de expresión como disenso, en palabras de Owen Fiss, constituiría un instrumento de “autodeterminación colectiva”<sup>69</sup>, en este caso, al interior del partido político, ya que al preservarse la plenitud y franqueza del debate respecto de lo que acontece en una entidad pública creada para garantizar el funcionamiento del Estado democrático de Derecho. Los partidos políticos deben propiciar que sus militantes conozcan los pros y contras de pertenecer al partido político y exijan la rendición de cuentas a sus dirigentes cuando actúen inadecuadamente. Asimismo, deben garantizar que la ciudadanía conozca lo que sucede en el interior de esas instituciones que tienen un deber de transparencia respecto a su actuación al constituir vehículos necesarios para garantizar la vida democrática en el país.

---

<sup>68</sup> Véase Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 67.

<sup>69</sup> Fiss Owen, *Libertad de expresión y Estructura social*, trad. Jorge M. Malem, Fontamara, México, 1997, página 21.



Por ello, si se pensara que la medida restrictiva de la libertad de expresión en el presente caso garantiza la finalidad imperiosa consistente en proteger un “orden al interior del partido político”, la misma **no sería adecuada al no poderse considerar estrechamente vinculada esa finalidad imperiosa**, porque lejos de evitar lo que se propone, al inhibir la disidencia a través de la expresión de los militantes, se pone en riesgo la permanencia del partido político como institución democrática.

Como lo ha sostenido esta Sala Superior<sup>70</sup>, la protección del derecho de libertad de expresión de los militantes de los partidos políticos debe extenderse no sólo a las opiniones o puntos de vista manifestados en el interior de los partidos políticos **sino también a aquellas otras expresiones que se difunden en el exterior** (a menos que se rebasen los límites de la cobertura constitucional). La restricción o limitación de la libertad de expresión en mayor medida de los límites permitidos constitucionalmente no sólo haría nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental sino podría activar las tendencias oligárquicas de los partidos políticos.

Dado el papel que tienen en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho y su *status* constitucional de entidades de interés público, los partidos políticos **no deben ser entidades inmunes a la crítica o autocrítica** (a condición de que esté constitucionalmente cubierta, esto es, no se ataque la moral, los derechos de tercero o se perturbe el orden público).

Si las expresiones proferidas tienden a la consecución de un debate público, plural, libre y tolerante dentro de un partido político, así como al mantenimiento y consolidación de una cultura democrática en la sociedad, están protegidas constitucionalmente no sólo las expresiones favorablemente recibidas o consideradas inocuas o que produzcan indiferencia, **sino también las eventuales críticas negativas que puedan contenerse**, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras, intensas e impactantes, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto que generen en el o los destinatarios, por considerarlas falsas, injustificadas o distintas de su particular concepción, siempre y cuando no se violen, por

---

<sup>70</sup> SUP-JDC-393/2005.

## **SUP-JDC-557/2018**

ejemplo, los derechos del partido político porque se lesione gravemente la estabilidad del partido político, su identidad partidaria o se impida la consecución de sus fines constitucionalmente encomendados.

Como sostiene Miguel Carbonell respecto al derecho a disentir:

La disidencia radical, la disidencia antidemocrática, merece ser protegida y debe tener un lugar dentro del debate público contemporáneo. Sofocar ese tipo de discursos, aunque existan evidentes razones para demostrar su falsedad o impertinencia, nos acercaría a un terreno que ninguna democracia debe permitir, salvo casos excepcionales: el de la censura previa por razones de contenido del discurso. Bajo el paraguas de la democracia deben caber todos los discursos y todos los interlocutores, por equivocados que sean sus argumentos, y salvo los límites que se suelen establecer en los textos constitucionales y en los tratados internacionales de derechos humanos<sup>71</sup>.

En este contexto se destaca que la Sala Superior al igual que la Corte IDH han razonado en diversas ocasiones que la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituyen la piedra angular del debate político durante el desarrollo de un procedimiento electoral, lo cual es aplicable al interior de los partidos políticos.

La Sala Superior ha sostenido que es consustancial al debate democrático que se permita la libre circulación de ideas e información acerca de los partidos políticos por parte de los medios de comunicación y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. Es por esto que se debe permitir, a los ciudadanos titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento y expresión, en materia política, que cuestionen, indaguen, critiquen, resalten aciertos o desaciertos, tanto de la vida democrática del Estado, como de los mismos institutos políticos, ello con la finalidad última de que el sistema democrático sea fortalecido.

Adicionalmente, se debe exponer que los partidos políticos, como entidades de interés público, deben ser más tolerantes ante la crítica, incluso aquella que le pueda resultar severa, vehemente, molesta o perturbadora, en aras de maximizar el derecho humano a la libertad de expresión en el debate político

---

<sup>71</sup> Véase Carbonell, Miguel, “Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.



y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a ese derecho para no hacerlo nugatorio, particularmente en el desarrollo del proceso electoral, en donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, propio de una auténtica democracia deliberativa.

La Sala Superior ha sostenido que los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones, que aquellos particulares sin proyección alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública, situación que resulta aplicable para los partidos políticos por su importancia y trascendencia, como vehículos de los ciudadanos para lograr el ejercicio del poder público.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión<sup>72</sup>.

Por otra parte, la sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han reafirmado la posición exteriorizada por la Corte IDH al determinar que, de conformidad con el sistema dual de protección, los límites de la crítica e intromisión son más amplios si se refieren a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones, ya que consideraron que en un sistema inspirado en los

---

<sup>72</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafo 88.

## SUP-JDC-557/2018

valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública<sup>73</sup>.

Así, es válido sostener que la libertad de expresión en el debate político constituye el cimiento de cualquier sistema democrático, lo cual, necesariamente, también incluye a los partidos políticos.

De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información, la generación de debate, la crítica a todos los actores políticos, ya sean partidos políticos o candidatos, aunque sea un militante el que lleve a cabo esa conducta, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normatividad constitucional, convencional, legal e intrapartidista.

Por otra parte, la mayoría estima que debe darse un trato diferenciado a los militantes que ocupen cargos públicos dentro del partido político respecto a los demás para efectos de sancionarlos o no con motivo de una deslealtad hacia el partido político. Respecto a este punto, se estima que dicha diferenciación no tiene sustento, menos aún bajo el argumento de que los funcionarios públicos están sujetos a un escrutinio mayor, ya que en estos casos los militantes con cargos públicos no actúan ejerciendo su función pública, sino como militantes del partido político que los postuló.

---

<sup>73</sup> Al efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la Suprema Corte de la Justicia de la Nación han establecido los siguientes criterios: *HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN*, Jurisprudencia 14/2007, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 1, 2008, páginas 24 y 25; *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO*, Jurisprudencia 11/2008, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 20 y 21; *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*. Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 538; Tesis 1ª. CLII/2014 (10ª) *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS*» Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo 1, página 806; 1ª. XLI/2010, *DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES*, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Materia Constitucional, Novena Época, marzo de 2010, Tomo XXXI, página 923; y la Jurisprudencia *DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES*.



Finalmente, los partidos políticos no deben generar un efecto amedrentador (*chilling effect*) de las opiniones de sus militantes a través de la imposición de sanciones, menos aún con la expulsión, que es la más grave, que les impida, indirectamente, poder disentir respecto a lo que estiman valioso al interior del partido político en el que militan o respecto a la actuación de sus dirigentes o la idoneidad de los candidatos que son postulados.

**En el caso concreto**, del examen integral y contextual de los mensajes denunciados ante el PAN y expresados por el ahora actor, no es posible concluir que se hayan llevado a cabo actos de deslealtad en contra del partido, ya que de los mensajes difundidos se advierte con meridiana claridad que el enjuiciante, en uso de su libertad de expresión, de disenso y crítica, se manifestó en contra de la estrategia y forma de actuar del instituto político mencionado, específicamente respecto de la forma en que la dirigencia partidista actuó en el proceso electoral federal dos mil dieciocho, en cuanto a la candidatura de Presidente de la República.

Igualmente, lo expresado por el ciudadano sancionado, en la red social *Twitter*, y en entrevistas, respecto de la presentación de la denuncia penal, indudablemente refleja sus desavenencias con el PAN, debido a que manifestó que la dirigencia del partido y el candidato a presidente, no actuaron conforme a las normas intrapartidistas ni al marco constitucional y legal en México.

Así, expuso el enjuiciante que la historia y legado del PAN, en la historia democrática del País, es muy grande y que la forma de actuar de la dirigencia, que califica de "corrupta", daña al partido y su contribución a la consolidación de la democracia mexicana.

En el mismo sentido se manifestó en contra de la designación del candidato de coalición, emanado de las filas del PAN, a quien consideró, una persona no idónea ya que no reunía las características y cualidades para ocupar el cargo de Presidente de la República, siendo de tal grado su convicción, que al considerar que tenía elementos de prueba para acreditar la falta de probidad del ciudadano postulado a presidente, concurrió a las instalaciones de la otrora Procuraduría General de la República a fin de presentar una denuncia de hechos, en ejercicio de su derechos de hacer del conocimiento

## SUP-JDC-557/2018

de la autoridad, los actos que consideró contrarios a la normativa penal, específicamente por el delito de lavado de dinero.

Esas declaraciones denotan un descontento por la designación que se realizó por parte del PAN, en la coalición electoral en la que participó, del candidato al cargo de Presidente de la República, siendo que se advierte implícitamente de las manifestaciones objeto de sanción una crítica a lo que pareciera ser un “desacierto de la dirigencia del PAN en no designar otro candidato que no tuviera problemas legales y probada honestidad”.

Así, manifestó en una red social el sentido de su voto para el cargo de Presidente de la República, al considerar que José Antonio Meade Kuribreña es una persona honesta y capaz, destacando su trayectoria que, a su juicio, es limpia y de resultados.

De lo anterior, se advierte una conducta coherente y sistemática, con declaraciones definidas en una forma de pensar, de crítica y disenso, respecto de la actuación de la dirigencia del PAN y cómo enfrentó el proceso electoral para el cargo a Presidente de la República y la selección del candidato.

Así, a pesar de la dureza, claridad y contundencia que pudieran contener los juicios vertidos por el actor, lo cierto es que con ellos sólo se logra demostrar la confrontación que mantuvo con la dirigencia del PAN y su candidato al cargo de Presidente de la República, durante gran parte del proceso electoral federal que se desarrolló el año pasado; sin embargo, esas expresiones resultan insuficientes para deducir, como indebidamente estimó la autoridad partidista responsable, que ese actuar se tradujo en “actos de deslealtad”.

La anterior conclusión de este órgano jurisdiccional se basa en que, considerar que las expresiones del enjuiciante constituyen actos de deslealtad, dado que fueron comentarios severos dirigidos a la dirigencia y al candidato postulado para el cargo de Presidente de la República, por lo que se traduce en un impedimento a la crítica y el disenso de la forma de actuar de los sujetos antes mencionados.



En efecto, no se puede considerar que una crítica severa y dura a la actuación de los órganos o candidatos en el marco de un proceso electoral, sean actos que afectan el sentimiento de respeto y fidelidad a los principios morales y a los compromisos establecidos con el partido político.

Además, en el particular se advierte que el actor resaltó la calidad y el trabajo del mencionado partido en pro de la democracia mexicana, y expuso que la actuación de la dirigencia y del candidato, en su concepto eran contrarios al marco legal vigente en México, por lo que se puede deducir válidamente que su pretensión era elaborar una crítica severa, a fin de que, tanto el candidato como la dirigencia, encausaran su conducta a los principios que postula el PAN.

Por tanto, impedir que se pueda ejercer una crítica al interior del partido y que la misma sea puesta en el debate público, se traduciría en una afectación o restricción total al derecho de expresión, relacionado con el derecho a disentir, a criticar y a solicitar el cumplimiento de los principios que rigen al interior del partido político.

Si bien, la fidelidad y lealtad al partido político se impone a la persona que ingresa a un instituto político, a fin de garantizar el derecho de asociación política y, por ende, en cierta medida su derecho de libertad de expresión en la modalidad impuesta, cederá frente al derecho de asociación, esta imposición no puede ser en el sentido de que sea una mordaza que impida a los militantes ejercer su derecho de expresión, crítica, debate y disenso, ante el actuar de los órganos de los partidos políticos o sus candidatos.

En este orden de ideas, la libertad de expresión, como derecho fundamental, debe ser integral, es decir, incluir la libertad de debate y crítica política, porque permite el pleno ejercicio de los derechos políticos y político-electorales, lo cual constituye el fundamento de toda democracia constitucional.

Así, permitir que los partidos políticos al analizar conductas de los militantes, no las tomen en su texto y contexto, conllevaría a crear una herramienta a fin de impedir la crítica severa al actuar de la dirigencia o de los candidatos postulados, lo cual se asimila a la imposición de una restricción a la libertad

## **SUP-JDC-557/2018**

de expresión, considerada como derecho constitucional fundamental, lo que sería contrario al sistema democrático de partidos políticos que se prevé en la Constitución general.

Ahora, respecto de la manifestación del enjuiciante en la cual expuso el sentido de su voto, para el cargo a Presidente de la República, cabe señalar que la decisión para sufragar por un ciudadano postulado a un cargo de elección popular, es un derecho-deber de los ciudadanos, el cual constituye un acto personalísimo que debe estar libre de toda influencia y que no puede ser coaccionado ni definido por la pertenencia a un partido político, sino que debe ser libre, basado en un análisis crítico, informado y decidido, sobre la persona que, a juicio del ciudadano debe desempeñar tal encomienda.

En ese sentido, manifestar el sentido de un voto y justificarlo, en los elementos personales del candidato que, a juicio de un ciudadano reúne el candidato, debe ser permitido, con ciertas modalidades, las cuales debe estar expresamente previstas en la legislación aplicable.

En el caso de los militantes de partidos políticos, el expresar anticipadamente el sentido de su voto, a favor de determinado candidato, encuentra límites precisos, a efecto de que no sea considerado como un acto de deslealtad, los cuales son:

- a) No llamar a otros ciudadanos a emitir el sufragio por candidatos de otros partidos políticos.
- b) No instar a los ciudadanos a no emitir el voto a favor del partido político al que pertenece.

Así, la libre expresión de su voto y la motivación de éste debe ser neutral y sin llamados expresos a votar a favor de otra opción política a su partido o a votar en su contra, ya que ello, sí rebasaría los límites a la libertad de expresión, constituyendo un auténtico abuso de tal derecho.

En efecto, solicitar el voto a favor de diverso partido al que pertenece o en contra de éste, sí constituyen actos de deslealtad al instituto político, debido a que esas declaraciones tendrían como efecto la afectación al activo o capital político de los partidos.



Así, cuando las expresiones de un militante le impidan u obstaculicen al partido a cumplir con sus fines o el ejercicio de sus derechos, en principio, podría establecerse que se violenta el derecho de asociación del resto de la militancia.

En ese orden, la solicitud expresa de voto a favor de candidaturas de partidos políticos distintos al que se milita, serían expresiones que podrían ser rechazadas y, por tanto, sancionadas al interior del partido, siempre que, efectivamente, generen el riesgo de obstaculizar el acceso al poder de sus candidaturas mediante el triunfo en la correspondiente elección<sup>74</sup>.

Por ende, dados los principios que rigen a todo procedimiento sancionador, particularmente, el de presunción de inocencia y duda razonable, así como a las características del derecho a la libre expresión, la simple manifestación neutra del sentido del voto del militante, sin la solicitud expresa de voto a favor de otra opción política o en contra de su partido, por sí misma, no puede considerarse en automático como infracción que actualice un acto de deslealtad al PAN.

En ese sentido, se tiene que ciertas expresiones o manifestaciones de un militante a favor de una candidatura de otro partido político, en un contexto como el que nos ocupa, son insuficientes para considerar que está solicitando el voto a favor de una candidatura diversa a la presentada por el partido político al que pertenece, en aras de impedir que tal partido cumpla con su función de permitir el acceso de sus candidaturas al poder.

En consecuencia, como se ha reconocido, la simple manifestación y motivación con respecto a por cuál candidato emitirá su sufragio, de forma neutral y sin llamamiento expreso al voto o a no votar, no puede ser objeto de reproche al interior de los partidos políticos, no obstante que se haga del conocimiento público, ya que no se puede impedir que una persona manifieste una creencia, idea, juicio de valor o posición política, por el hecho de que el candidato por el que ha decidido sufragar no sea de su partido político, debido a que lo que se debe impedir es hacer llamados expresos a votar por otra opción política o en contra de su propio partido.

---

<sup>74</sup> Criterio sustentado en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-32/2018.

## **SUP-JDC-557/2018**

De ahí que, si del análisis de su declaración no se advierte el llamado expreso a votar a favor de otra opción política, distinta a su partido o no solicita el no votar a favor del instituto político al cual pertenece, no se puede válidamente, sustentar que existió un acto de deslealtad al PAN.

En suma, las declaraciones del ahora enjuiciante está amparadas en la libertad de expresión, debate, disenso y crítica, ya que no rebasan, como se ha argumentado, el límite permitido para la militancia y dirigencia de los partidos políticos, toda vez que válidamente pueden externar su opinión y/o crítica al interior de los propios institutos políticos, pues su ejercicio es un elemento necesario para obtener el mayor grado de participación política de sus afiliadas y afiliados y, por tanto, particularmente las y los dirigentes de cualquier nivel deben soportar un mayor nivel de críticas y cuestionamientos.

En efecto, en el debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre las y los afiliados, militantes partidistas, candidatas y candidatos o dirigencias, como sucede en el caso con las declaraciones que se han mencionado.

Esas manifestaciones, a pesar de incluir críticas severas, no se advierte que salga de los cauces jurídicos, dado que constituyen juicios de valor, que no apoyan candidaturas de otros partidos políticos, por lo que deben considerarse protegidas por el derecho a la libertad de expresión, dado que contribuyen a que la opinión pública o la opinión al interior de un determinado partido político, tengan elementos suficientes para formar su criterio, que sea en beneficio de la cultura democrática que debe imperar en todo Estado Democrático de Derecho.



En ese contexto, es convicción de los suscritos que, el órgano partidista responsable a partir de un análisis subjetivo que realizó de las manifestaciones del accionante, infirió que existieron actos de deslealtad al PAN, lo cual resulta inexacto, pues como se ha precisado, su correcto estudio lo más que permite apreciar es la problemática directa entre el actor y la dirigencia de su partido político y el candidato postulado para Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, tal desavenencia y el que se hiciera pública mediante la red social Twitter son insuficientes para deducir que esa situación se tradujo en un beneficio a otro partido político o constituyó un menoscabo al aludido partido, ni que estas declaraciones constituyeron llamados al voto a favor de diversa opción política o que se tradujeron en la petición de no voto a favor del mencionado instituto político.

En tal sentido, si bien la conducta asumida por el denunciado denotó su opinión y crítica severa por las acciones desplegadas por la dirigencia del PAN y de la persona que fue postulada al cargo de Presidente de la República, ello no se puede traducir en automático en un acto de deslealtad, de ahí que no se configure el tipo sancionador que se tuvo por acreditado, al no corresponder el hecho imputado exactamente con el descrito previamente en la norma.

Por otra parte, debe señalarse que no obsta a la anterior conclusión que la autoridad partidista responsable haya señalado que existieron actos de deslealtad debido a que el ciudadano enjuiciante pretendió impulsar el voto ciudadano en favor de la candidatura postulado por el Partido Revolucionario Institucional, mediante sus declaraciones, las cuales hizo públicas en la red social Twitter y en diversos medios de comunicación, ventilando asuntos internos del PAN.

A lo anterior expuso la responsable que, debido a su calidad de Senador de la República, militante distinguido y por su peso político, pretendió influir en la ciudadanía, para restar votos al candidato de la coalición de la que formaba parte el PAN y a su candidato al cargo de Presidente de la República.

Además, señaló el órgano partidista responsable que debido a que el ahora actor cuenta con un número importante de seguidores en la aludida red

## SUP-JDC-557/2018

social y por acudir a medios de comunicación, quedó de manifiesta su intención de influir negativamente en contra del PAN y a favor del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional.

Lo expresado por la responsable en su resolución carece de sustento, ya que sólo son manifestaciones subjetivas sin soporte en algún elemento probatorio.

En efecto, la responsable, sin llevar a cabo un ejercicio valorativo para concluir que se encontraba ante una prueba presuncional, concluyó que la intención del recurrente fue dañar la imagen tanto del PAN, como del candidato al cargo de Presidente de la República.

La autoridad únicamente se limitó a señalar el carácter de militante distinguido, de Senador de la República y el peso que según la responsable tiene en la red social Twitter, lo cual constituyen auténticas inferencias, lo cual es contrario al sistema de valoración de pruebas para acreditar hechos; máxime que para tener por acreditado un hecho mediante la prueba presuncional, se requiere de un ejercicio valorativo y cognitivo que permita, mediante proceso lógico pasar de un hecho conocido a otro desconocido.

El proceso lógico para lograr una adecuada valoración de la prueba presuncional, requiere que no sólo se exprese la reflexión jurídica por medio de la que se han construido las inferencias —*acto llevado a cabo por la responsable*—, sino que también es un elemento *sine qua non* mencionar y valorar otros elementos de prueba que obren en el sumario para tener por acreditados los hechos base, así como los criterios lógicos que han guiado su valoración y conllevan a la conclusión anotada, es decir, el órgano que juzga debe explicar con total detenimiento y detalladamente el proceso racional seguido para arribar a la conclusión —*situación que no aconteció en el caso*—.

En consecuencia, el actuar de la responsable deviene contrario a derecho y por ende, al juzgar con inferencias y encuadrar la conducta imputada al actor en una hipótesis normativa que no cobraba vigencia, constituye una violación a la garantía de exacta aplicación de la ley y, por ende, una falta de fundamentación y motivación de la resolución reclamada, en términos de los



artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En mérito de lo anterior, al evidenciarse que la autoridad partidista responsable, de manera incorrecta, interpretó la norma estatutaria y consideró que las expresiones del militante se ubicaban en el supuesto de hecho del tipo sancionador estatutario, en nuestra consideración se debe revocar de manera lisa y llana la resolución reclamada.

Finalmente, nos parece que es claro que podrían existir muchas otras opciones menos lesivas respecto a la libertad de expresión de los militantes de los partidos políticos a efecto de salvaguardar la buena fama pública y el prestigio del partido (orden público interno), dichas medidas no sólo podrían ser de índole sancionatoria o inhibitoria (por ejemplo, aplicar únicamente multas cuando se trate de expresiones, sin llegar al extremo de expulsar al militante), sino que podría ser de carácter positivo o premial.

#### **V. Consistencia de esta postura con lo resuelto en el SUP-JDC-32/2018**

El criterio asumido en este voto concuerda con lo resuelto por esta autoridad jurisdiccional en el expediente SUP-JDC-32/2018, en el cual se consideró<sup>75</sup>, esencialmente, lo siguiente:

- La eficaz protección de la libertad de expresión resulta conveniente para asegurar estándares democráticos aceptables en los partidos políticos, al facilitar el debate abierto de ideas.
- A pesar de que se debe maximizar la libertad de expresión en materia política, no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a restricciones.
- Bajo ciertas condiciones, se pueden generar un conflicto entre los derechos del partido político y la libertad de expresión del afiliado.
- El aparente conflicto no podría resolverse, sin más, restringiendo la libertad de expresión hacia el interior.
- Tampoco la libertad de expresión resulta invencible ante otros

<sup>75</sup> Se trató de un caso similar al que ahora se resuelve, en el cual se sancionó con la cancelación de su afiliación a una militante del PRD, entonces presidenta del Comité Ejecutivo Estatal en Puebla, por declaraciones retomadas en medios de comunicación por expresar su apoyo a candidaturas de otros partidos políticos.

## SUP-JDC-557/2018

derechos fundamentales.

- Al armonizar el derecho fundamental con los fines que tienen los partidos políticos y el derecho de otros militantes de acceder al ejercicio del poder público a través de los propios partidos, mediante la postulación de candidaturas, se concluye que éstos están en aptitud jurídica de rechazar expresiones que pongan en peligro la consecución de sus fines.
- Cuando las expresiones de un militante impidan u obstaculicen al partido político ejercer sus derechos, así como cumplir sus obligaciones y fines constitucionales, como hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, en principio, podría establecerse que se vulnera el derecho de asociación del resto de la militancia.
- En consecuencia, las manifestaciones de apoyo a candidaturas de otros partidos políticos serían expresiones que podrían ser rechazadas y sancionadas al interior de los partidos políticos, al obstaculizar el acceso al poder público de sus candidaturas mediante el triunfo en la correspondiente elección.
- En el caso que se analizó, se consideraron declaraciones infractoras aquellas:
  - Efectuadas en una rueda de prensa en el sentido de que se apoyaría como candidato a la gubernatura de Puebla a un Senador, a pesar de que renunció al PRD.
  - En las que se afirmó que se respaldaría la postulación del referido Senador, en reconocimiento a su simpatía y en agradecimiento al respaldo que le dio a la denunciada, entre otros aspectos, para encabezar el PRD en aquella entidad.
  - En la que apoyó al Senador, al postear una foto en redes sociales y escribir que se encontraba con un ejemplo de fortaleza, su verdadero líder, así como que era un orgullo estar a su lado.
- Tales declaraciones pusieron de relieve la voluntad de la entonces actora de apoyar la candidatura de una persona que ya no militaba en el PRD, por lo que, no estaban protegidas por la libertad de expresión.
- Tal apoyo puso en peligro la consecución de los fines que tienen



los partidos políticos, ya que, podrían obstaculizar el acceso al poder público de las candidaturas del partido al que pertenecía, ya que, podría restarle votos, en vulneración al derecho de asociación de los demás afiliados.

- Las expresiones encuadraron en el precepto reglamentario que preveía la cancelación de la membresía en el partido a quienes se asociaran con cualquier interés gubernamental, de otras organizaciones políticas o personas, contrario a los intereses y disposiciones del partido.
- Ello porque expresaban el apoyo de la entonces actora a una persona que ya no pertenecía al partido, lo cual debió ser de su conocimiento por el cargo partidista que ostentaba.

De lo resumido se advierte que en aquel precedente se estableció que pueden ser motivo de sanción por parte de un partido político, las expresiones de apoyo a candidaturas distintas a las postuladas por ese partido político, cuando le impidan cumplir con su fin de permitir el acceso al ejercicio del poder público a sus candidaturas, en la medida que, ello trastocaba el derecho de asociación política del resto de la militancia.

Sin embargo, en tal precedente se esbozó el criterio de que no toda declaración o expresión de aparente apoyo a una candidatura externa o distinta, por sí misma, es violatoria de la normativa interna, sino que, para que se configure la infracción y estar en posibilidad jurídica de imponer una sanción, era necesario que las mismas implicaran una asociación con grupos o personas con intereses contrarios a los del PRD o a sus disposiciones.

En aquel asunto se determinó que las declaraciones y expresiones efectuadas por la entonces actora, implicaban tal asociación porque:

- Expresaban su apoyo a la candidatura de una persona que dejó de pertenecer al PRD.
- Tal situación debía ser de su conocimiento por ser dirigente partidista en el ámbito local.

En el presente asunto se refuerza el referido criterio, en el sentido de que, para que las expresiones, manifestaciones o declaraciones a favor de otras candidaturas, para poder ser consideradas como infractoras de la normativa interna por no estar amparadas por la libertad de expresión, deben realizarse

## **SUP-JDC-557/2018**

de forma expresa pidiendo el voto a favor de otra fuerza política o en contra del instituto político al cual está afiliado, además de que deben ser analizadas en conjunto con otras acciones o concurrir condiciones que permitan establecer que causan un perjuicio real al partido político al que pertenece el militante.

Para lo cual, se deben analizar en su contexto interno y externo las declaraciones denunciadas que denoten una verdadera participación en el proceso electoral con el ánimo de apoyar a intereses contrarios a los del partido, a través de la petición explícita de voto a favor de diversa opción política o en contra de su partido.

Ciertamente, en el precedente citado, las declaraciones que fueron sancionadas por el PRD con la cancelación de la membresía de la militante implicaban esa asociación con intereses contrarios al partido y sus disposiciones internas, en la medida que involucraban un apoyo a un candidato que se separó del partido para ser postulado por uno diverso; además que, tales manifestaciones eran muestras de reconocimiento a favor del candidato como líder y de gratitud por parte de quien la pronunció; y se tomó en cuenta el carácter de dirigente estatal de la entonces militante, para establecer el perjuicio causado al partido con tales declaraciones.

Circunstancias que no se dan en el presente asunto, debido a que no existió una petición expresa de voto a favor de otra fuerza política, candidato o en contra del instituto político en el que milita o en contra de algún candidato, sino que sólo existió una declaración neutral de por quién pretendía votar el ciudadano enjuiciante.

Sin que, de esas manifestaciones, se pueda advertir algún perjuicio causado al partido, aun cuando las mismas podrían catalogarse de apoyo a un candidato diferente al ser inexistentes otras conductas, declaraciones o circunstancias que permitan establecer tal perjuicio.

### **VI. Inconsistencia en que incurrió la mayoría en el presente caso respecto al SUP-JDC-10/2019**



Adicionalmente, consideramos que en este caso se está adoptando un criterio contradictorio con el sostenido en el juicio ciudadano SUP-JDC-10/2019 y acumulado, resuelto en la misma sesión pública de veintisiete de marzo, particularmente en cuanto a lo siguiente:

**Llamamiento al voto.** En la sentencia se afirma que en el mensaje de veinte de mayo de dos mil dieciocho, en el que el promovente manifestó que emitirá su sufragio a favor de José Antonio Meade Kuribreña, sí se hace un llamamiento implícito a no votar por el candidato del PAN, debido a que señaló que, a diferencia de los otros candidatos, su trayectoria es limpia y de resultados, lo que –se afirma– implica que el resto de los contendientes no cuentan con dichos méritos, por lo que no deben ser favorecidos en las urnas.

Esta conclusión contrasta con lo sostenido en el SUP-JDC-10, pues se consideró que las siguientes expresiones de un militante están protegidas por la libertad de expresión y no implican un llamado a no votar por el candidato de su partido:

“Tras una profunda reflexión, y anteponiendo el interés de México he llegado a la conclusión de que el próximo Presidente de México debe ser @JoseAMeadeK.”

“@JoseAMeadeK es el perfil más completo. Ha sido secretario de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores, de Energía y dos veces de Hacienda, pero además es un hombre comprometido; quienes lo conocemos no tenemos duda de que será un gran presidente.”

“México requiere una conducción adecuada, con conocimiento y con una formación sólida, como @JoseAMeadeK.”

Coincidimos en que estas expresiones se encuentran protegidas por el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, consideramos que en este caso indebidamente no se siguió el mismo criterio.

Si se estimó que estas expresiones relativas a que un determinado candidato de un partido diverso debe ser el ganador de una elección y que tiene el perfil más completo, no son un llamamiento a no votar por el candidato del partido

## **SUP-JDC-557/2018**

en el que milita quien realizó esas manifestaciones, tampoco puede estimarse que existe un llamamiento en la expresión de que la trayectoria de un candidato es limpia y de resultados, a diferencia de la de otros.

**Elementos subjetivo y temporal.** En la decisión mayoritaria se sostiene que para efecto de analizar la actualización de la infracción debe considerarse lo siguiente:

- En cuanto al sujeto, se indicó que debía valorarse que las declaraciones fueron hechas por una persona representante y notable del partido en virtud de que en ese momento era Senador y presidente del Senado de la República, por lo que el impacto de sus acciones es diferente a cuando lo hubiese cometido un militante ordinario.
- En cuanto al tiempo, se estimó que debía considerarse que las publicaciones y declaraciones fueron realizadas a un mes de llevarse a cabo la jornada electoral, por lo que la campaña se encontraba en un punto álgido en el que la opinión pública ponía mucha atención al desarrollo de las campañas y lo que dijera de los candidatos.

De lo anterior, se advierte que la mayoría consideró que en este caso es relevante que el sujeto denunciado era un militante notable, tenía el carácter de servidor público y emitió las manifestaciones denunciadas durante la etapa de campaña. No obstante, los mismos elementos se consideraron irrelevantes en el juicio ciudadano 10 de este año y su acumulado, pues en aquél caso el denunciado también era un militante distinguido, y emitió las manifestaciones objeto de denuncia durante la etapa de campañas, teniendo el carácter de gobernador.

**Beneficio personal.** En la sentencia del juicio ciudadano 10 se indicó como un elemento relevante que, como lo razonó la responsable, no se advirtió la obtención de un beneficio personal del denunciado. En el caso tampoco se actualizó beneficio alguno del denunciado, pero se omitió hacer consideración alguna al respecto.

**Sistematicidad.** En el caso del juicio SUP-JDC-10/2019 y acumulado, se consideró que las ocho publicaciones realizadas por el denunciado en la red



social Twitter no se traducían en una conducta sistemática. De forma contraria, en la sentencia del presente asunto se afirma que se incurrió en una conducta sistematizada debido a que se realizaron críticas **en más de una ocasión**, fuera de los cauces establecidos en la normativa partidista.

Además, en la decisión mayoritaria se señala que una crítica hacia el interior del partido constituirá una infracción sistematizada si para ello se acude a instancias públicas o privadas ajenas al Partido, como lo podrían ser las redes sociales y los medios de comunicación, y aunado a ello, se presenta denuncia contra el candidato presidencial.

Al respecto, es pertinente destacar que la realización de críticas a través de redes sociales también se actualizó en el diverso caso SUP-JDC-10/2019, resuelto en la misma fecha, por lo que el elemento en el que se pretende justificar la diferencia entre los criterios sustentados es la presentación de una denuncia en contra del candidato presidencial.

No compartimos este razonamiento pues, además de limitar la posibilidad de que un militante exprese sus discrepancias con la dirigencia o candidaturas de un partido, implica que cuando un militante tenga conocimiento de la probable comisión de un delito por parte de un candidato de su partido, debe abstenerse de presentar la denuncia respectiva, pues en caso contrario podría ser expulsado por deslealtad hacia el partido.

## VII. Agravios inoperantes

Finalmente, se debe exponer, respecto del agravio en que el actor sostiene que la responsable no resolvió de forma exhaustiva sus planteamientos sobre su derecho a la libertad del voto, a no ser discriminado y a la objeción de conciencia, lo cual afecta sus derechos constitucionales al debido proceso y amerita su revocación para que sea subsanada.

El planteamiento debe ser declarado **inoperante**, dado que, de acuerdo al estudio de los agravios y al sentido propuesto en este voto, el actor alcanza su pretensión primaria, consistente en revocar la resolución controvertida de forma lisa y llana.

## **Conclusión**

Como se aprecia, las disposiciones estatutarias y reglamentarias al aplicarlas al caso concreto, fueron interpretadas de forma incorrecta por la mayoría al estimar que las expresiones en el presente caso se encuadran en las prohibiciones. Esto es, la interpretación de las disposiciones resulta sobreinclusiva y su aplicación al caso concreto no maximiza el derecho de los militantes a disentir respecto a cuestiones de interés general, como lo es el funcionamiento interno de la dirigencia de los partidos políticos o incluso la falta de idoneidad del candidato postulado por su propio partido político.

Coincidimos con Miguel Carbonell, cuando se refiere a la importancia de la discusión de temas relacionados con la vida interna de los partidos políticos:

A fin de cuentas, la amplitud y profundidad del debate democrático se mide en buena parte por la manera en que se regula y se ejerce la libertad de expresión. De esa buena regulación depende que los ciudadanos cuenten con elementos suficientes para tomar la mejor decisión cuando acuden a las urnas o cuando discuten sobre aspectos de interés común relacionados con la política. Algo parecido podría decirse respecto de la vida interna de los partidos; por un lado, los partidos deben definir su identidad ideológica a fin de comunicar a los electores con claridad sus propuestas de gobierno en caso de ganar las elecciones; ese no es un reto menor si tomamos en cuenta que vivimos, según algunos autores, en la época del "fin de las ideologías". ¿Cómo pueden los partidos definir sus proyectos programáticos de gobierno si no tienen, en su interior, una discusión lo más racional posible, con base en la libertad de expresión? La discusión interna debe ser lo más rica posible; esto no significa que no esté sujeta a límites, pero su configuración debe ser realizada de tal manera que permita la existencia de deliberaciones robustas y francas. Una democracia sin libertad de expresión sería algo así como un cuerpo sin oxígeno<sup>76</sup>.

En vista de las consideraciones que han queda expuestas, de manera respetuosa, nos apartamos del criterio aprobado por la mayoría y desde nuestra perspectiva se debe **revocar lisa y llanamente** la resolución impugnada, razón por la que se emite el presente **voto particular**.

---

<sup>76</sup> Miguel Carbonell, op, cit.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

Las consideraciones expuestas justifican la emisión del presente voto particular.

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN