

# ENTRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DISCIPLINA PARTIDISTA.

El caso Clouthier

*David Gómez Álvarez*

EXPEDIENTE:  
SG-JDC-1219/2012

SERIE

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral  
Vertiente Salas  
Regionales

SUMARIO: I. Introducción; II. Crónica de una negativa anunciada; III. Derecho a la libre expresión. La litis detrás de la negativa de registro; IV. Disentir públicamente. Una práctica política en ciernes; V. Derecho a ser votado. Un derecho condicionado; VI. Prevalencia de los derechos fundamentales; VII. Hacia una democracia deliberativa y de derechos; VIII. Cuando la forma determina el fondo. Una revisión crítica de la sentencia; IX. Conclusiones, X. Fuentes consultadas.

## I. Introducción

“Los partidos políticos son sujetos obligados de la libertad de expresión”, afirma la sentencia SG-JDC-1219/2012 en uno de sus últimos párrafos. En efecto, los partidos políticos, como entidades de interés público, deberían de ser sujetos obligados, al tiempo que garantes, de los

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

derechos fundamentales de los ciudadanos, como los referentes a la libertad de expresión y a ser votado.

La sentencia citada parte de estas premisas garantistas y, a partir de un caso, resuelve a favor del ciudadano para que le sea otorgado el registro como precandidato a un cargo de elección popular. El fallo se dio en contra del partido, obligándolo a registrar al aspirante en la contienda interna. En efecto, se trata de la sentencia dictada a favor del ciudadano Manuel Jesús Clouthier Carrillo para registrarse como precandidato del Partido Acción Nacional (PAN) al Senado de la República por el estado de Sinaloa.

Como se verá más adelante, no se trata de una sentencia que sólo resuelva un caso por demás emblemático de las elecciones de 2012, sino que sienta un precedente en el debate de la libertad de expresión como un derecho político fundamental de los mexicanos. El caso gira en torno a los intrincados temas de la disciplina partidaria, el disenso público y el derecho a ser votado en México. Además, constituye un importante e interesante referente del derecho fundamental a la libre expresión, en el que se evidenció la inherente contradicción entre la disciplina partidaria y el disenso político en la democracia mexicana.

Este comentario está basado en el documento de resolución (expediente SG-JDC-1219/2012) y en diversas fuentes. No se trata de un análisis jurídico de la sentencia, sino de un comentario global acerca del trasfondo, alcances e implicaciones del sentido del fallo. Así pues, este comentario ofrece una visión conjunta de lo que estuvo en juego durante el litigio y subraya los rasgos más relevantes del expediente, sin entrar a fondo en las discusiones jurídicas ahí contenidas.

## II. Crónica de una negativa anunciada

El 18 de noviembre de 2011, la Comisión Nacional de Elecciones del PAN emitió, como estaba previsto, la convocatoria para participar en el proceso de selección de fórmulas de candidatos

a senadores por el principio de mayoría relativa para el periodo 2012-2018. Al igual que otras convocatorias del partido, la senatorial fue emitida de acuerdo con las reglas por todos esperadas: en función de la normatividad partidaria vigente, la cual no suponía cambios fundamentales en los procesos partidarios de selección de sus candidatos. Por tanto, el procedimiento para postular candidatos panistas era prácticamente idéntico al de procesos anteriores, tanto para el Senado de la República como para otros cargos de representación popular.

La institucionalización de los procesos internos de partido, particularmente la selección de sus candidatos, ha sido una de las características más notables del PAN como instituto político (Lujambio 2006). La alta predictibilidad con que históricamente han ocurrido las postulaciones de candidatos panistas hacia del proceso de selección uno de carácter ordinario. Sin embargo, había un punto adicional que le restaba certidumbre: las candidaturas externas, que no estaban claramente normadas en los estatutos partidarios ni suficientemente incorporadas a la cultura política del partido. Aunque éstas no eran nuevas, su aumento proporcional al total de candidaturas elevaba el potencial del conflicto. Esta condición no era exclusiva de Acción Nacional, sino común para todos los partidos políticos (Hernández 2002).

Por lo anterior, el registro de Manuel Clouthier Carrillo no se inscribía en el proceso de registro ordinario, sino en uno de carácter extraordinario: el de las precandidaturas independientes o externas, es decir, de aspirantes a cargos por el PAN sin militancia partidista. En efecto, el partido incorporó —desde algunas elecciones atrás— la figura de los candidatos externos a puestos de elección popular postulados por el propio instituto político. Se trata de una figura —inaugurada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la década de 1990 (Aguilar 1995)— que básicamente consiste en postular candidatos sin militancia partidista a cargos de representación política. Esta figura ha adquirido muy diversas modalidades, desde la postulación por invitación hasta la competencia interna (elecciones primarias) entre candidatos externos e internos.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

En México existe un “monopolio de la representación política” (Aziz 2009) que impide a un ciudadano independiente de los partidos contender por un cargo de elección popular sin la postulación de alguno de éstos; sin embargo, los propios institutos políticos han incorporado mecanismos para efectuar postulaciones de ciudadanos sin militancia. En efecto, desde la década de 1990 diversos partidos políticos (principalmente el PRD) han postulado candidatos sin militancia a diferentes cargos de elección, más como una estrategia electoral que como una convicción democrática. Lo cierto es que hay una tendencia en el sistema mexicano de partidos políticos para abrirse a las candidaturas externas.

De hecho, las candidaturas independientes han sido aprobadas en la reforma política de 2012 (DOF 2012), aunque falta que sean reglamentadas para que puedan entrar en vigor para la elección federal de 2015, como está previsto en los transitorios de dicha reforma. No obstante su aprobación en 2012, esta reglamentación secundaria será determinante, pues su éxito dependerá, en gran medida, de cómo se norme su funcionamiento en la práctica. En este sentido, las posibilidades de reglamentación son tan amplias como complejas: puede permitir que esta figura cobre vida o quede como letra muerta. Casos como el de Clouthier son ejemplos de la dificultad de conciliar dos lógicas hasta cierto punto opuestas: las candidaturas independientes y las tradicionales de los partidos políticos, ambas en competencia dentro de un mismo sistema electoral. Aunque no es tema de este comentario, la sentencia en cuestión tiene como trasfondo la tensión entre dos lógicas opuestas que coexisten en la práctica.

En el caso del PAN, las candidaturas ciudadanas o, mejor dicho, independientes, fueron centralizadas en su Comité Ejecutivo Nacional (CEN). En efecto, debido a la falta de una tradición política o reglamentación acerca del tema, dichas candidaturas se han decidido, de forma centralizada por el CEN, que es la instancia encargada de registrarlas y sancionarlas en los diversos puestos de elección popular; contrariamente a su tradición democrática —e incluso subsidiaria, en el sentido de no centralizar

lo que pueda decidirse de forma descentralizada—, en la que históricamente la militancia decide la postulación de sus candidatos; en el caso de las candidaturas externas, ha sido la dirigencia nacional del partido la instancia responsable. Por tratarse de una figura de reciente creación y ajena a la tradición partidista, hasta ahora dicho comité ha sido la autoridad partidaria que ha ejercido la facultad de decisión respecto de este tema.

Como diputado federal del PAN, Manuel Clouthier Carrillo había anunciado, desde tiempo atrás, su interés por contender para una senaduría, de acuerdo con diversos registros de prensa. Incluso, al ser uno de los diputados más visibles de la bancada del estado de Sinaloa en el Legislativo federal, su aspiración era, de alguna manera, predecible. Así, el 23 de noviembre de 2011 el entonces diputado presentó ante la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional panista la solicitud para participar en el proceso de selección de precandidatos al Senado. Además, solicitó dos días después, el 25 de noviembre, una cita en la Comisión Electoral Estatal del partido para presentar la precandidatura, lo cual resultaba innecesario, de acuerdo con la convocatoria emitida por el CEN. Sin embargo, dicha solicitud de audiencia anticipaba lo que sería el motivo de la sentencia en cuestión: la negativa a su registro por parte de las instancias estatales. Es importante mencionar este aspecto en el recuento de hechos, pues desde el inicio se avizoraba un conflicto entre las partes, que es relevante para la sentencia emitida.

El 14 de diciembre de 2011, el CEN del PAN le negó la solicitud de registro al aspirante Clouthier, aduciendo que el solicitante había “dañado la reputación” del partido con sus declaraciones públicas durante su desempeño como legislador panista en la Cámara de Diputados. Casi de forma simultánea, el 17 de diciembre, la Comisión Electoral Estatal de Acción Nacional en Sinaloa declaró improcedente la solicitud del aspirante por las mismas razones: las instancias directivas del partido estaban en sintonía respecto de cerrarle el paso a sus aspiraciones para contender por un cargo público nuevamente. Así, tanto en el ámbito nacional como

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

local, la solicitud había sido negada por las autoridades partidistas correspondientes, lo cual era predecible hasta cierto punto, de acuerdo con las notas de prensa y las propias declaraciones de Manuel Clouthier Carrillo en el sentido de que anticipaba que el partido le negaría el registro.

A los pocos días, el 21 de diciembre, el aspirante presentó diversos juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC), los cuales están establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en MATERIA Electoral (LGSMIME). Con el principio del derecho a votar y ser votado, Clouthier presentó el recurso para exigir su derecho a registrarse para tal causa. En términos coloquiales, este tipo de recursos jurídicos es una especie de juicio de amparo (JA) en materia electoral, es decir, el derecho de impugnar cuando se considera que los derechos político-electORALES como ciudadanos no están garantizados debidamente (Córdova 2012b).

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) derivó los juicios presentados por Clouthier a la Sala Regional Guadalajara, instancia encargada de los asuntos relacionados con la jurisdicción que corresponde a Sinaloa. Así, el 30 de diciembre la Sala Regional determinó como improcedentes los juicios ciudadanos y ordenó reencauzarlos como juicios de inconformidad partidarios, cuya resolución compete a los órganos de elecciones de los partidos. Los juicios fueron remitidos a la Comisión Nacional de Elecciones del PAN, sin un fundamento suficientemente claro de por qué no procedieron como JDC. De la revisión global de la sentencia en el caso Clouthier, esta decisión de la Sala Regional de reencauzar los juicios parecería responder a un ánimo de permitir al partido político reconsiderar su decisión. No obstante, la resolución de la comisión panista citada del 10 de enero del 2012, fue en el mismo sentido que la anterior del CEN: ratificó la negativa a la procedencia del registro de la precandidatura del aspirante.

En consecuencia, el 16 de enero de 2012, Clouthier promovió, ante el mismo órgano partidista, un nuevo JDC, aduciendo

que no había fundamento para que le negaran el registro. La Sala Superior del TEPJF tuvo conocimiento de la impugnación y, el 25 de enero siguiente, la turnó a la Sala Regional Guadalajara para su análisis y sentencia. Ésta sería la segunda y definitiva ocasión en que esta Sala conocería del asunto, una vez agotadas las instancias partidistas para la revisión de la negativa del registro. La ponencia estuvo a cargo del magistrado José de Jesús Covarrubias Dueñas.

Durante el mes de febrero se dieron los alegatos correspondientes —como en todo juicio electoral—, en los que se revisaron los aspectos procesales y sustantivos del caso. Sin hacer un análisis jurídico de la sentencia, una revisión de su estructura y sus contenidos permite constatar que las distintas posibilidades planteadas por las partes fueron discutidas. Algunas son más desarrolladas que otras, pero en su conjunto son abordadas las principales, con lo cual la sentencia puede comprenderse en términos generales. Sin embargo, y como se explica en la sección de críticas y sugerencias a la sentencia, en ciertas partes del texto la redacción es insuficientemente clara, lo cual dificulta su comprensión. Respecto de la forma de la sentencia, los comentarios se desarrollaron más en la sección de la crítica.

Entre los aspectos más importantes de la sentencia está la improcedencia por extemporaneidad que demanda el PAN, desechada por estimarse que el recurso de “reconsideración partidista no era la vía idónea”. Por tanto, el plazo fue ampliado de dos a cuatro días, con lo cual se le dio entrada al juicio promovido por Clouthier.

Más allá de los aspectos procesales, cabe subrayar la importancia del sentido común que debe prevalecer en las sentencias de los órganos jurisdiccionales. La decisión de la Sala Regional de darle curso a la impugnación es la correcta, pues no se limita a una interpretación restrictiva del derecho, sino amplia. Esto le permitió a dicha Sala entrar al fondo de la litis y sentar un precedente jurídico en torno a un tema fundamental para la democracia mexicana: el derecho a la libertad de expresión.

### **III. Derecho a la libre expresión. La litis detrás de la negativa de registro**

En el plano procesal, el aspirante Clouthier denunció que existía un vicio de origen por declararse incompetente el órgano estatal responsable de la decisión cuando, a su juicio, sí era competente. En otras palabras, el impugnante se quejó de que el partido, por medio de las instancias correspondientes, evadió su responsabilidad de responder a su solicitud, lo cual afectó sus aspiraciones políticas. Por tanto, solicitó que fuera el TEPJF la instancia que asumiera la responsabilidad evadida por el partido y tomara la decisión correspondiente en cuanto a garantizarle su derecho a ser votado.

Como ya se mencionó anteriormente, la decisión del Tribunal de regresar el asunto al partido, antes de dar un fallo definitivo, tuvo como aparente propósito que el instituto político revisara la decisión antes de que interviniere el Órgano Jurisdiccional. Ésta fue acertada, pues permitió al PAN revisar y, en su caso, reconsiderar una decisión tomada, en primera instancia, por sí mismo. Si bien no fue el caso del juicio promovido por Clouthier (pues el partido ratificó la decisión previamente tomada), este tipo de mandatos judiciales fortalece la institucionalidad de los partidos, al obligarlos a procesar de nuevo asuntos que fueron impugnados, por lo cual consolida el sentido y el carácter de la decisión adoptada.

En lo que toca al fondo del caso, el diputado acusó al PAN por coartarle su derecho a expresarse libremente, al haberle impedido registrarse como aspirante a un cargo de elección popular por haber emitido críticas al partido. La negativa de Acción Nacional a registrarlo como precandidato al Senado por el estado de Sinaloa se debió, precisamente, a las declaraciones hechas por Clouthier que, a decir de la dirigencia panista, dañaron la imagen pública del instituto político. Ante esto, el demandante sostuvo que las expresiones que hizo fueron respecto de los gobiernos emanados del PAN, pero no acerca del partido como tal. Incluso, argumentó en el recurso interpuesto que nunca

mencionó la militancia partidista de los gobernantes a quienes criticó, sino únicamente sus posiciones políticas y cargos públicos. Un ejemplo fue su crítica al expresidente Vicente Fox, de quien no mencionó —hasta donde se desprende de las notas periodísticas— su militancia partidista.

El gobernante en turno no es sinónimo del partido político del cual emanó. El expresidente Fox no es lo mismo que el Partido Acción Nacional. Se trata de una diferencia sutil, pero importante: el sujeto a quien se dirigieron las expresiones negativas fue el gobernante, no el partido político al que pertenece. A pesar de que en el debate político no es sencillo desasociar a un sujeto de otro, en términos jurídicos sí lo es. Si bien es cierto que los gobernantes aludidos por Clouthier emanaron, en su mayoría, de Acción Nacional —y la opinión pública tiende a asociarlos con ese partido—, la crítica, en sentido estricto, no es al PAN, sino a los gobernantes panistas.

Por tanto, no se puede extraer esa crítica de un sujeto a otro, es decir, del gobernante al partido. Dicho de otro modo: asumir la equivalencia entre uno y otro sujeto —esto es, entre el gobernante y el partido— es una premisa errónea. Así, la sentencia revisa las razones de fondo a partir de las cuales se tomó la decisión de negarle el registro a Clouthier, y se encuentra con que la conclusión del argumento es equivocada, pues parte de un presupuesto que, en sentido estricto, no se cumple.

#### **IV. Disentir públicamente. Una práctica política en ciernes**

Las autoridades del PAN argumentaron que las críticas de Clouthier dañaron la imagen pública del partido, lo cual tendría consecuencias electorales negativas para éste. Aun suponiendo que los comentarios dañaron la imagen pública de Acción Nacional, a pesar de que no fueron dirigidos directamente al partido, no se le puede atribuir el efecto negativo al emisor de las mismas. Esto

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

significa que si bien el aspirante emitió opiniones que pudieron haber tenido efectos negativos indirectos para el partido —en tanto que no aludieron directamente a éste—, no se le puede vincular como causante de ese supuesto daño.

Esta distinción entre los efectos primarios y secundarios es fundamental, pues las consecuencias indirectas no necesariamente son imputables al causante original, en este caso, a Clouthier. Dicho de otra manera, el daño a la imagen pública del PAN no puede ser atribuido a las críticas realizadas por el diputado y, en consecuencia, el argumento para negarle el registro como precandidato al Senado pierde validez. Para poder dilucidar las causas y los efectos de una acción, es importante hacer un análisis de causalidad que permita distinguirlos, lo que implica diferenciar entre los efectos directos de una crítica y los indirectos derivados de ésta.

Para sustentar la negativa de registro al aspirante, el PAN ofreció una serie de notas periodísticas en las que se hacía referencia a declaraciones emitidas por el diputado Clouthier. En ese sentido, cabe una primera precisión: una nota periodística no siempre constituye una prueba fehaciente de hechos, pues existe la posibilidad de tergiversación mediática. Por tanto, las notas presentadas por el partido fueron tomadas, como era debido, con las reservas del caso, puesto que no podían constituirse como pruebas en contra del demandante a quien se le imputaron las presuntas declaraciones. En consecuencia, las pruebas resultaron insuficientemente fundadas y motivadas para haberle negado el registro, sin necesariamente haber llegado al fondo del asunto. En suma, la evidencia periodística utilizada en la argumentación jurídica del partido es limitada y potencialmente sesgada.

En respuesta, el aspirante planteó una serie de interrogantes en torno a las acusaciones y razones vertidas por el partido para negarle el registro. Así, el PAN no precisó qué normas o reglamentos internos se violaron con las supuestas declaraciones hechas a los medios; no especificó cuáles principios, código ético o doctrina partidista se violaron con dichas declaraciones;

tampoco señaló qué críticas fueron realizadas directamente en su contra (que estuvieran contenidas en las declaraciones referidas) y tampoco puntualizó cuáles declaraciones eran de carácter destructivo, como aseguró que fueron las hechas por el demandante; no estableció por qué existía una amenaza al prestigio del partido con el registro de la precandidatura del quejoso y, finalmente, no especificó en qué normativa interna de Acción Nacional se prohíbe que los aspirantes o precandidatos hagan públicas sus críticas. Al no poderse señalar con precisión esta serie de cuestionamientos interpuestos por el quejoso, la negativa del registro quedaba sin sustento ni argumentos jurídicos. De esta forma, se dejaba claro que la decisión del partido había sido de carácter político, sin que ninguno de los argumentos de supuestas violaciones a su normatividad pudiera sustentarse.

En la sentencia se revisaron las notas periodísticas, una por una, y se hizo una serie de comentarios a su contenido. A pesar de que no se profundizó en el análisis, se llegó a varias conclusiones, por ejemplo: “que las notas periodísticas reproducidas no se emitieron en el contexto de un proceso electoral federal” (SG-JDC-1219/2012). Por tanto, el supuesto riesgo de perder prestigio o votos en el proceso electoral no existía como tal.

Este punto de la sentencia es importante, pues sentó un precedente más respecto de la debilidad de las notas periodísticas para fundamentar un argumento contencioso. No basta con ofrecer, como pruebas, notas aisladas que en ocasiones no aportan evidencia, sino datos anecdóticos; es necesario que la discusión política y jurídica se asiente en bases empíricas más firmes.

Existe un antecedente relacionado con el derecho a la libre expresión que la sentencia recuperó oportunamente: algunos meses antes de que el aspirante hiciera las declaraciones en contra de ciertos gobernantes emanados del PAN, el propio partido había defendido el mismo derecho en otros casos. Por tanto, como bien estableció la sentencia, existió una incongruencia entre el caso Clouthier y otros similares (SUP-JRC-356/2010), la cual restó validez al argumento del partido. En este sentido,

**Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral**

la recuperación de otras sentencias y antecedentes jurídicos resultó determinante para examinar la consistencia de los actores políticos. Así, quedó de manifiesto que el instituto político había actuado de un modo distinto en un caso similar, por lo que el argumento utilizado para negarle el registro al aspirante era de carácter político, no jurídico.

Además, el demandante argumentó en su recurso interpuesto que realizó las críticas en su carácter de ciudadano y legislador, con f uero, en pleno uso de su derecho a expresarse libremente. En este sentido, es importante hacer notar que la libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por tanto, independientemente del carácter de legislador, cualquier ciudadano tiene el derecho de ejercer esta prerrogativa de forma libre y plena. No es un derecho asociado a una posición determinada, sino a una condición universal.

De esta manera, el cargo público de legislador pareciera no ser central en la discusión del recurso de impugnación. Sin embargo, cabe mencionar que la existencia del fuero legislativo tiene que ver, precisamente, con garantizar a los representantes populares absoluta autonomía en su función legislativa, la cual tiene que ver, en parte, con la garantía del derecho a la libre expresión que ejercen en la tribuna —el espacio público por autonomía en un Estado democrático— para expresar diferentes opiniones y establecer posiciones de carácter político. No obstante, hay que insistir en ello: el carácter de servidor público no es la cuestión determinante en la litis, sino el derecho a la libre expresión, ya sea como servidor público o como ciudadano sin cargo alguno.

## **V. Derecho a ser votado. Un derecho condicionado**

El derecho a ser votado es tan importante como el de votar; así lo establece la CPEUM. Empero, como se ha advertido anteriormente, para ejercer el derecho político a ser votado en México se

tiene que contar con la postulación de uno o varios partidos. Por tanto, este derecho pasa necesariamente por el sistema de partidos políticos.

En efecto, la normatividad de cada instituto político moldea la forma en que se ejerce este derecho fundamental. Esto es así debido a que los partidos tienen el monopolio de la representación política, de modo que no es posible ejercer este derecho fundamental de forma autónoma respecto de ellos. Como también se ha discutido antes, esta condición monopólica de la representación, que hoy por hoy existe en el país, podría cambiar en las próximas elecciones intermedias de 2015, con la reglamentación de la figura de las candidaturas independientes.

Existe un matiz adicional que es importante discutir en el caso Clouthier: la forma en que presentó su solicitud de registro no fue como militante del partido, sino como ciudadano. Esto, al haber formado parte de la bancada del PAN como diputado federal, a pesar de que nunca se afilió al partido político que lo postuló. Este rasgo es importante porque la normatividad a la que hizo referencia Acción Nacional en sus alegatos, en torno a la disciplina partidista, no es aplicable para quien no es militante activo.

Por tanto, el argumento de indisciplina partidista no aplicaba en este caso, pues no se trataba de un militante propiamente dicho, sino, en todo caso, de un simpatizante. Ni siquiera se podía calificar como adherente, figura intermedia de este partido que se ubica entre un militante con plenos derechos y un simpatizante sin derechos. Incluso, Clouthier argumentó que nunca fue amonestado cuando era diputado federal por dichas expresiones críticas, lo cual no sentó ningún precedente que pudiera ser considerado a posteriori como causal de la negativa del registro por parte del PAN. De acuerdo con la secuencia de dichos y acciones, según lo que establece la sentencia, pareciera que el partido utilizó, a posteriori, argumentos de carácter político para definir una situación particular.

Más allá de la sentencia, el tema de la disciplina partidista es fundamental en el debate político nacional. El sistema de partidos

**Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral**

en México ha adquirido un inmenso poder, en parte derivado de las crecientes prerrogativas que reciben, del monopolio de la representación política y de una cultura clientelar que inhibe la participación individual en ese ámbito (Ugalde 2012). En efecto, la llamada disciplina partidaria, que en la práctica se ha usado como instrumento de control político, ha sido utilizada para premiar y castigar a la militancia en función de la subordinación con la directiva del partido.

El disenso, como ocurre en otras democracias de baja calidad, no es una práctica común ni ampliamente aceptada. Debido a la prohibición de la reelección legislativa, en parte, el disenso intrapartidista tiene altos costos políticos, pues el representante popular que no vote con su bancada o, incluso, que critique posiciones de su partido, pone en riesgo su permanencia en el grupo parlamentario, su participación en comisiones e, inclusive, su carrera política. En suma, se trata de un tema que se debe revisar y debatir a profundidad, ya que debe protegerse el derecho a la libertad de expresión y a disentir.

Habría que esperar a ver si con la regulación de las candidaturas independientes se abre el sistema partidista a mecanismos más plurales y el derecho a ser votado deja de ser uno de los más restringidos de México. Contrariamente al derecho a votar, que con la transición a la democracia se ha consolidado en el país, el derecho a ser votado aún no se discute con la misma profundidad ni ha alcanzado las implicaciones políticas que ha tenido en otras transiciones a la democracia (O'Donnell 1983). Por tanto, se trata de un derecho más formal que real, que todavía no penetra en la cultura de los mexicanos y que es visto con recelo por la clase política del país.

## **VI. Prevalencia de los derechos fundamentales**

La sentencia concluye, en su sección relativa a la calificación del perjuicio, que “el agravio planteado es válido o fundado, en consecuencia, es suficiente para acoger su pretensión (de Clouthier)”

(SG-JDC-1219/2012). También explica que las autoridades deben interpretar las normas de forma tal que no se contravengan con el sentido de la norma superior jerárquica, como en este caso. Es decir, las normas de carácter estatal o particular no pueden contradecir a las de carácter federal y, mucho menos, a las garantías constitucionales. En consecuencia, las autoridades electorales deben interpretar de forma extensiva las prerrogativas político-electorales de los ciudadanos, pues son derechos fundamentales establecidos en la Constitución (Ferrajoli 2009). En suma, estos derechos no sólo deben ser protegidos por la autoridad, sino ampliados en su alcance jurídico para así potenciar su aplicación y ejercicio.

La sentencia recupera una serie de antecedentes legales, tratados internacionales y convenciones relacionadas con los derechos humanos, de forma que establece con claridad que el Estado mexicano garantiza los derechos políticos del ciudadano para votar y ser votado, “sin hacer distinción alguna de credo, raza o condición, ni acota de manera alguna el derecho a ser votado, en este caso asociado a la libertad de expresión” (SG-JDC-1219/2012). Por tanto, se entiende que la autoridad competente es garante de salvaguardar los principios democráticos y los derechos políticos del ciudadano. Así, continúa la sentencia, en este caso

debe realizarse una interpretación extensiva (del derecho a ser votado), toda vez que los derechos electorales del ciudadano no se tratan de excepciones o privilegios, sino de un derecho fundamental consagrado constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos, ni mucho menos suprimidos (SG-JDC-1219/2012).

Ahora bien, en el Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular (RSCCEP) del PAN, se establecía con claridad que “deberán contar con la aceptación del Comité Ejecutivo Nacional” (PAN, artículo 35, 2011). Como ya se discutió anteriormente, para los miembros no activos el procedimiento era

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

ligeramente distinto, pues suponía algunos requisitos adicionales. En cualquier caso, la decisión para el registro de estas candidaturas estaba altamente centralizada, lo que propició el litigio en cuestión por la alta discrecionalidad en los criterios de decisión y la ambigüedad existente en el proceso partidario.

De acuerdo con la propia normatividad del partido,

podrán solicitar su registro como fórmula de precandidatos al Senado por el principio de mayoría relativa [...] los ciudadanos de reconocido prestigio y honorabilidad que asuman el compromiso de aceptar los estatutos, principios (PAN, artículo 35, 2011).

Lo anterior está sujeto a interpretación, esto es, que no está definido con precisión qué significa un ciudadano con dichas características. La dificultad para precisar este tipo de criterios es lo que impide su aplicación objetiva.

Asimismo, continúa el estatuto, “quienes tengan interés en solicitar el registro como integrantes de una fórmula al Senado que no sean miembros activos del partido, deberán contar con la aceptación del Comité” que, como ya se discutió antes, abre los márgenes para el uso político de dicha atribución por parte de las autoridades partidarias centrales. Por tanto, frente a la negativa del CEN para otorgarle la constancia, el aspirante al Senado no pudo registrarse localmente, lo cual originó esta controversia.

Si bien es cierto que la normatividad del partido concedía plena autonomía al comité para resolver respecto de la aceptación de precandidaturas en los términos explicados, ello no implicaba necesariamente que sus decisiones hayan sido legales ni constitucionales. Para efectos internos, la última decisión del registro de aspirantes sin militancia era competencia del CEN, pero sus resoluciones eran impugnables por sus contenidos y efectos, aun cuando éste fuera la instancia facultada para tomar dichas resoluciones. De esta forma, la sentencia establece que:

la referida autonomía [del Comité Ejecutivo Nacional] tiene límites cuando entra en conflicto con los derechos fundamentales de los ciudadanos, con independencia que éstos se encuentren o no afiliados [al partido político en cuestión] (SG-JDC-1219/2012).

En suma, la legalidad interna del partido no puede contraponerse a los derechos fundamentales garantizados externamente a todos los ciudadanos, sean o no militantes de un instituto político.

Asimismo, el RSCCEP (PAN, artículo 38, 2011) establece que “los precandidatos tendrán las siguientes obligaciones [...] abstenerse de hacer declaraciones públicas de descalificación”. Por tanto, las declaraciones del aspirante no fueron en alusión directa al partido y no las hizo en calidad de precandidato; pudieron haber tenido algún efecto negativo, pero éste se dio previo al inicio del proceso electoral. Es decir, el propio argumento del partido se fundamentó en una normatividad no aplicable para el promovente.

Además, es importante subrayar, como lo establece la sentencia, que ni la convocatoria del partido ni su normatividad pueden condicionar a priori un derecho fundamental como la libertad de expresión. Más allá de la inaplicabilidad de la normatividad citada, ésta no puede contravenir garantías individuales en ningún momento ni en ninguna circunstancia.

El derecho a la libertad de expresión, en que se sustenta la sentencia, está establecido en el artículo 6 de la CPEUM, así como en diversos tratados internacionales de derechos humanos que el país ha suscrito. La garantía constitucional a la libre expresión no es, como bien lo establece la sentencia, una libertad simple, sino un fundamento del orden político y constitucional. De ahí su relevancia y prevalencia ante cualquier otro arreglo normativo, particularmente cuando no se trata de una autoridad electoral, sino de una entidad de interés público sujeta a la regulación de la autoridad.

Sin embargo, este derecho fundamental no es absoluto, pues en los artículos 3, 6 y 130 de la propia Constitución se enuncian

**Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral**

sus límites: los establecidos a la libertad de expresión se refieren a los ataques a la moral pública y a los derechos de terceros, a la provocación de delitos o a la perturbación del orden público. Éstos garantizan, a su vez, las libertades y derechos de todos los ciudadanos. 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.

En la sentencia se estableció que la Sala Regional que revisó el caso no consideró que las expresiones del actor encuadraran en la definición de insulto o delito alguno, de modo que están protegidas por el derecho a la libre expresión de ideas. A decir del análisis de las notas periodísticas, Clouthier no utilizó calificativos o expresiones ofensivas, por lo que no se consideró que éstas hubieran dañado la reputación pública del PAN.

En todo caso, dice la sentencia:

cabe apuntar que el derecho a la propia imagen no está expresamente en la Constitución mexicana y, aun si lo estuviera, difícilmente podría derrotar a la libertad de expresión cuando se trata de expresiones que tienen relevancia política, sobre asuntos de interés general para todos los ciudadanos, como lo constituyen los temas relativos a los partidos políticos (SG-JDC-1219/2012).

## **VII. Hacia una democracia deliberativa y de derechos**

Hacia el final de la sentencia, se discutió una cuestión relevante para la libertad de expresión: el derecho de disentir y diferir públicamente respecto de asuntos de interés colectivo. Como ya se había mencionado, el disenso no es un valor ni una práctica común en los partidos políticos. En efecto, el disenso público (mucho más que el privado) es considerado en numerosas ocasiones indisciplina o insubordinación, cuando debería ser reconocido como un derecho de todo militante.

Por tanto, la discusión de la democracia deliberativa como el régimen propicio para el ejercicio de los derechos resulta clave, tanto para los partidos como para la sociedad en general. En este marco apto para la deliberación, el debate público es una condición necesaria para el ejercicio y la exigencia de los derechos fundamentales (Carbonell 2004); entre éstos, el derecho a la libertad de expresión es uno de los más importantes, precisamente porque por medio de su ejercicio se puede lograr la deliberación de ideas.

Las candidaturas externas o independientes constituyen uno de los temas menos estudiados del sistema político mexicano. Se trata de un fenómeno con tantas opciones como contradicciones, pues constituye una suerte de contrahechura del sistema de partidos: son candidaturas ajenas a éstos, pero postuladas por los mismos. Su contradicción está en su naturaleza misma, pues intentan diferenciarse de algo de lo que forman parte intrínsecamente: los partidos políticos. Aunque no es materia de este comentario, el trasfondo de la sentencia está estrechamente relacionado con la tensión de las candidaturas externas respecto de los partidos que las postulan. Mientras no se resuelva la contradicción de fondo, este tipo de disputas seguirá teniendo lugar y, por tanto, será por medio de sentencias como ésta que se resuelvan los casos.

La sentencia analizada contribuye, como otras resoluciones jurisdiccionales, a la consolidación democrática en México porque sienta un precedente en el sentido de garantizar a los actores políticos que su derecho a la libertad de expresión no obstaculizará el de ser votado. En otras palabras, la crítica y el disenso, como resultado del ejercicio del derecho a libertad de expresión, no serán factores que coarten el derecho de ser votado. Esta resolución se inscribe en el garantismo, que pone el énfasis en las garantías individuales respecto de todas las demás normas.

La sentencia establece, de forma por demás interesante, que:

el mismo argumento (en referencia al disenso y las minorías) se puede aplicar a la vida interna de los partidos políticos en la

**Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral**

que deben primar los valores del pluralismo, la competencia, la alternancia y el debate abierto (SG-JDC-1219/2012).

Los partidos deben, por tanto, promover los valores mencionados para darle contenido y sentido a la democracia. Si, por el contrario, los inhiben, entonces se convierten en obstáculos del desarrollo democrático, de sus libertades y garantías individuales.

En consecuencia, los partidos políticos deberían ser garantes no sólo de los derechos de sus militantes, sino de los ciudadanos en general y, como entidades de interés público, también son, como lo establece la misma sentencia, “sujetos obligados de la libertad de expresión”. Esta frase es, acaso, la afirmación que mejor resume el espíritu de la sentencia y que expresa mejor el sentido de su resolución. Así, ésta establece que:

dado que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho es el sometimiento al derecho y, toda vez que los partidos políticos tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, tal como se ha establecido, entonces los partidos políticos tienen que sujetar necesariamente su actuación al principio de juracidad (legalidad podría ser un término equivalente y correcto) y, en tal virtud, observar y respetar los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución (SG-JDC-1219/2012).

Este párrafo resume, a la vez que ilustra, el sentido y el tono de la sentencia: garantista con una prosa densa, que por momentos pierde contundencia.

## **VIII. Cuando la forma determina el fondo. Una revisión crítica de la sentencia**

Es importante mencionar que la redacción de la sentencia no sólo es compleja, sino que en ocasiones resulta excesivamente

densa, cuando no confusa, lo cual dificulta su comprensión. Esta crítica a su forma, principalmente en la sección de los presupuestos procesales, no tiene que ver con la avanzada especificidad que requiere la materia electoral, sino con el principio de legibilidad para neófitos en la materia. Por tratarse de un JDC, cualquier individuo —sin necesariamente ser especialista en derecho electoral— debería comprender una sentencia como ésta.

El uso de numerales para indicar las diferentes secciones en que se divide la sentencia es por momentos confuso y hasta erróneo. Por ejemplo, en la sección “Argumentación jurídica”, se enumeran los apartados “Primero”, “Segundo”, “Cuarto”, sin que exista un apartado “Tercero”, lo cual genera confusión en el lector. Más adelante, otras secciones no son debidamente señaladas, por lo que a partir de la mitad de la sentencia es difícil saber qué sección, numeral o apartado se está leyendo.

En el derecho existe una propensión a capitalizar las palabras, aun cuando la regla gramatical no necesariamente así lo indica. En efecto, hay oraciones completas escritas en mayúsculas sin que exista una razón o regla gramatical para ello. La enumeración de jurisprudencias, por ejemplo, se hace con mayúsculas y en negritas, lo cual demerita el documento de la sentencia en términos de formato. Éste también incluye una serie de recuadros que contienen notas periodísticas, las cuales no están correctamente vaciadas ni explicadas. De nuevo, en cuanto a formato, la sentencia podría mejorar.

En términos generales, las sentencias deberían ser editadas por correctores profesionales, como sucede con muchos textos oficiales, antes de ser publicados. Para evitar que la forma demerite el fondo de la sentencia, este tipo de resoluciones jurídicas debería estar escrito con absoluta pulcritud, principalmente porque las jurisprudencias se tornan referencias clave de consulta para futuros casos, por lo que su redacción se vuelve fundamental para su cabal comprensión.

En la sección de la calificación del agravio, la redacción de la sentencia, por momentos, no es clara. Se utilizan conceptos complejos —como intelección hermenéutica— que no son

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

suficientemente explicados ni debidamente utilizados. En ocasiones parece que el uso que se hace de ciertos términos abstractos es un tanto preciosista, sin otorgarles el debido contenido ni su correcta aplicación, y dificultan la lectura sin agregar un valor significativo. En general, se recomienda utilizar una redacción más sencilla y cuando sea imprescindible usar conceptos complejos, explicarlos antes de emplearlos. El propósito de una sentencia que emite un fallo es aclarar en todo momento cuáles son las razones legales del caso.

Como parte central de la sentencia, resulta interesante revisar la serie de jurisprudencias citadas por el promovente para invocar criterios jurídicos. Éstas no se discuten ni se revisan, sólo se enlistan, y se asume que en cada una de ellas ciertos criterios son los relevantes para sustentar la argumentación jurídica del caso Clouthier. Si bien existe la posibilidad de revisar las jurisprudencias citadas, sería deseable que se esbozara la razón que hubo para citarlas.

En una de las últimas secciones, se hacen distintas referencias a antecedentes internacionales, cabe mencionar que éstas no parecen tener un orden o una lógica claros. Más bien se trata de una enumeración de antecedentes de todo tipo que intentan contextualizar el caso Clouthier en un marco más amplio, sin que se logre de una forma exhaustiva o sistemática.

Finalmente, en la sentencia se encuentran citados diversos autores y obras, lo cual le da un mayor contexto y sustento. Sin embargo, en ocasiones las referencias a ciertos tratados, acuerdos, sentencias, casos, entre otros, no se vinculan con la discusión de la litis o no siempre es posible verificar la utilidad de ciertas citas. En ocasiones, parece que las citas buscan demostrar erudición más que fundamentar el argumento que se quiere demostrar.

## IX. Conclusiones

El documento de la sentencia adelanta el fallo desde el inicio: el derecho a la libertad de expresión, como prerrogativa fundamen-

tal, no puede estar subordinado a ninguna normatividad que no sea la constitucional, mucho menos supeditado a los estatutos de un partido político. Desde una perspectiva garantista, la sentencia va entrelazando los argumentos jurídicos en torno a la prevalencia de la CPEUM —y de sus garantías individuales— frente a otros derechos u obligaciones, como los partidarios.

Desde luego que la sentencia considera un matiz fundamental: el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, sino que tiene límites establecidos por la propia Constitución. Esto es particularmente relevante en el ámbito electoral, en el que las expresiones tienen implicaciones, en las cuales deben existir garantías, o bien, sanciones. En tal sentido, la determinación de la sentencia para ordenar al partido registrar a Clouthier se fundamentó en la argumentación de que las críticas realizadas por el aspirante fueron emitidas en su derecho a ejercer la libertad de expresión.

## X. Fuentes consultadas

- Aguilar Zínzer, Adolfo. 1995. *Vamos a ganar*. México: Océano.
- Aziz Nassif, Alberto. 2009. *México: Una democracia vulnerada*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carbonell Sánchez, Miguel. 2004. Los derechos de libertad. En *Los derechos fundamentales en México*, 371-405. México: UNAM/CNDH. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1408/pl1408.htm> (consultada el 26 de marzo de 2014)].
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2001. *Partidos políticos y democracia*. México: IFE.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2012a. Hacia una ley de partidos políticos: Ejes temáticos para la discusión. En Córdova, Ávila y Zovatto 2012.
- . 2012b. *México 2012: desafíos de la consolidación democrática*. México: Tirant lo Blanch.
- , Raúl Ávila Ortiz y Daniel Zovatto, coords. 2012. *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectivas para México*. México: UNAM.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Jorge Castañeda Gutman. Solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 25 de noviembre. Disponible en [www.corteidh.or.cr/docs/medidas/castaneda\\_se\\_01.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/castaneda_se_01.doc) (consultada el 19 de febrero de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: Cámara de Diputados.
- Delgado, Álvaro, 2011. “La guerra contra el apellido Clouthier”. *Proceso* 1834 (diciembre). Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=292600> (consultada el 19 de febrero de 2014).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2012. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. 9 de agosto. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf) (consultada el 19 de febrero de 2012).

“El PAN registra a Manuel Clouthier como precandidato a senador”.

2012. *Milenio*, 2 de febrero, p. 20.

Ferrajoli, Luigi. 2009. *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. España: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Hernández, Pilar. 2002. Democracia interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. En *Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 127-44. México: Asociación Argentina de Derecho Constitucional/Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Fundación de Derecho Público/Fundación Editorial Jurídica Venezolana/Hispamen/Pemex/Universidad Central de Chile/Externado de Colombia/Universidad de Lima/IIJ-UNAM.

—. 2012. “Democracia interna de los partidos políticos: tres casos de la práctica judicial”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1 (enero-junio): 253-63.

Jurisprudencia P.J. 3/2005. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXI. Febrero.

Lazarte, Jorge. 2012. Control de la legalidad en la vida de los partidos políticos. En Córdova, Ávila y Zovatto 2012, 237-53.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Cámara de Diputados.
- Lujambio, Alonso. 2006. *¿Democratización vía federalismo? El Partido Acción Nacional 1939-2000: La historia de una estrategia difícil*. México: Fundación Rafael Preciado A.C.
- O'Donnell, Guillermo. 1983. *Democracia macro y micro*. Francia: Universidad de Notre Dame.
- Ojeda Paullada, Pedro. 2002. La democracia interna de los partidos políticos en México. En Hernández 2002, 201-16.
- PAN. Partido Acción Nacional. 2011. Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular (RSCCEP). Disponible en: <http://www.pan-sinaloa.org.mx/descargas/12.%20Reglamento%20de%20Selección%20de%20Candidatos.pdf> (consultada el 19 de febrero de 2014).
- Presno Linera, Miguel Ángel. 2012. *El derecho al voto como derecho fundamental*. México: UNAM.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2006. *Democracia y (cultura de la) legalidad*. México: IFE.
- Sentencia SG-JDC-1219/2012. Actor: Manuel Jesús Clouthier Carrillo. Órgano responsable: Primera Sala de la Comisión Nacional de Elecciones del Partido Acción Nacional. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2012/JDC/SG-JDC-01219-2012.htm> (consultada el 27 de marzo de 2014).
- SUP-JRC-356/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JRC/SUP-JRC-00356-2010.htm> (consultada el 19 de febrero de 2014).
- Sheridan, Guillermo. 2012. “Votar y ser vetado”. *El Universal*, 27 de marzo, sección Editoriales. Disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/03/57730.php> (consultada el 19 de febrero de 2014).
- Terrazas, Rodolfo. 2005. Democracia y vida interna de los partidos políticos. En *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, 149-99. México: TEPJF.

- Ugalde, Luis Carlos. 2012. *Por una democracia eficaz: Radiografía de un sistema político estancado 1977-2012*. México: Aguilar.
- Valdez Cárdenas, Javier. 2012. “Clouthier censura al PAN por negarle el registro como precandidato a senador”. *La Jornada*, 6 de enero, sección Política.
- Woldenberg, José. 2005. El estatuto legal de los partidos políticos. En *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, 13-52. México: TEPJF.
- . 2006. *Para entender: Los partidos políticos y las elecciones en los Estados Unidos Mexicanos*. México: IEPC Jalisco.