

JUSTICIA ELECTORAL EN MOVIMIENTO

“¿Qué tienen que ver la reforma energética y la justicia electoral? Tres caídas:
SUP-REP-7/2023 y acumulados”

Arturo EPINOSA SILIS

Para citar este texto se sugiere: Espinosa, S. A. (2023). ¿Qué tienen que ver la reforma energética y la justicia electoral? Tres caídas: SUP-REP-7/2023 y acumulados. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IJ-UNAM-TEPJF-EJE.

El presente texto es parte de un proyecto académico de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Escuela Judicial Electoral.

Todos los derechos reservados.

ISBN en trámite

¿Qué tienen que ver la reforma energética y la justicia electoral?

Tres caídas: SUP-REP-7/2023 y acumulados

Arturo Espinosa Silis

Sumario: I. Introducción; II. El contexto: la reforma energética; III. Tres caídas. El caso SUP-REP-7/2023 y acumulados; IV. El análisis; V. Conclusiones del caso; VI. Reflexiones finales; VII. Fuentes Consultadas.

I. Introducción

En el sistema electoral mexicano explicar la relación entre libertad de expresión, debate público y ejercicio de derechos es complejo. Por un lado los estándares internacionales son claros en que en cuestiones electorales se debe maximizar la libertad de expresión y privilegiar el debate robusto y amplio, a fin de que la ciudadanía tenga la información suficiente y necesaria para la toma de decisiones, pero por otro lado, el modelo de comunicación política y los criterios interpretativos de las autoridades electorales han dejado ver lo contrario, pues son muchos los casos en donde a partir del contenido de los mensajes y expresiones se ha limitado el debate público.

Es claro que el ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto y encuentra límites francos y claros, el derecho a la honra y reputación de las personas, la no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia son algunos de estos límites en donde la libertad de expresión se acota en virtud de que existen otros derechos que también deben respetarse y atenderse.

Definir los límites de la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate público y dentro del ámbito electoral es sumamente complejo. Desde la implementación del modelo de comunicación política en 2007, e incluso previamente con la creación del procedimiento especial sancionador en 2006 mediante el SUP-RAP-17/2006, las autoridades electorales han ido forjando diferentes criterios para establecer esta frontera. Por su parte, a nivel internacional existe jurisprudencia que establece con cierta claridad hasta donde puede llegar la

libertad de expresión y el debate público en contextos electorales y en que punto encuentra barreras que representan un límite claro y franco.

El caso que es objeto de análisis en este texto no fue planteado desde la denuncia, ni abordado en las resoluciones como uno relacionado con la libertad de expresión, sino que se denunció como un supuesto de violencia política o institucional producto de una campaña iniciada en contra de legisladores y legisladoras de oposición, a los que se les acusó de “traidores a la patria” por haber votado en contra de una propuesta de reforma constitucional en materia energética.

Cabe señalar que la violencia política o violencia institucional no son conceptos que estén definidos en la legislación electoral mexicana, tampoco existen múltiples precedentes o jurisprudencia en la que se abarque el concepto, es por ello que el análisis de este caso lo abordaré desde luego a partir de lo que se refleja en la resolución final (SUP-REP-7/2023), considerando las emitidas durante el desahogo del procedimiento especial sancionador, pero también desde el enfoque de libertad de expresión y sus límites.

II. El contexto: la reforma energética

Este caso versa sobre la campaña mediática orquestada por diferentes actores de la mayoría legislativa y del gobierno federal en contra de la minoría opositora dentro del proceso legislativo de la reforma energética, por lo que para comprenderlo de manera integral es necesario abordar el contexto integral.

En octubre de 2021, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una reforma constitucional en materia energética que, en términos generales, buscaba fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad y evitar la venta de energía por parte de terceros privados, con el objetivo de lograr la autosuficiencia energética en el país¹.

¹ Ver comunicado de prensa de la presidencia de la República de fecha 1 de octubre de 2021, consultable en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/garantizar-energia-electrica-a-precios-justos-para-los-mexicanos-proposito-de-la-iniciativa-de-reforma-constitucional-presidente?idiom=es>

La propuesta de reforma era uno de los ejes centrales de la política gubernamental del presidente, pieza central de su discurso político desde años atrás, y tenía como finalidad echar para atrás la esencia de las reformas alcanzadas en el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, en las cuales se permitió que privados pudieran generar energía eléctrica.

La reforma energética —como se le conoció— propuesta por el presidente de la República no solo era polémica en cuanto a su planteamiento, contenido y alcances, sino que también generó mucha polarización, especialmente entre las diferentes fuerzas políticas que integran el Congreso de la Unión.

Al tratarse de una reforma de carácter constitucional requería que se aprobara tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores por una amplia mayoría que representará a las dos terceras partes, además de ser aprobada por al menos diecisiete legislaturas locales.

Fueron meses de debates intensos y, sobre todo, de mucha tensión y golpeteo político, pues para alcanzar la votación requerida se necesitaba que no solo el partido del presidente y sus aliados la respaldaran, sino que también lo hicieran algunos integrantes de las fuerzas opositoras. Incluso, ante la importancia de la reforma, se llevó a cabo un parlamento abierto para debatir ampliamente los alcances y pertinencia de la reforma constitucional.

El debate de la reforma no solo se llevó a cabo al interior del Congreso de la Unión, sino que fue amplio, especialmente en los medios de comunicación, desde luego dentro del sector energético a través de foros y mesas de análisis especializadas, pero también llegó al ámbito internacional, pues hubo diversos pronunciamientos sobre el impacto que tendría y las consecuencias de aprobarla. Incluso cabe mencionar que tanto el gobierno de Estados Unidos como el de Canadá tuvieron pronunciamientos importantes en los que dejaron ver preocupaciones sobre el contenido de la reforma energética.

La propuesta de reforma que tuvo como Cámara de Origen la de Diputados, siguió el proceso legislativo, se discutió en comisiones en primer lugar, para ello se

unieron las comisiones de Energía y Puntos Constitucionales —las comisiones unidas estuvieron conformadas por setenta integrantes—.

El 17 de abril de 2022 finalmente se llevó la discusión y la votación al pleno de la Cámara de Diputados para la reforma a los artículos 4, 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La votación fue de 275 votos a favor y 223 en contra, lo que implicaba que no se alcanzaba la mayoría calificada que se requería para ser aprobada.

Los partidos de oposición: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano celebraron el rechazo a la propuesta de reforma. En contra parte, el partido mayoritario, al que pertenece el presidente de la República, quien propuso la reforma, consideraron el rechazo a la reforma como un acto de “traición a la patria” e iniciaron una campaña mediática en contra de los opositores en la que se les acusaba de traidores a la patria. Incluso el propio presidente en su conferencia mañanera del 18 de abril calificó como “traición a la patria” la no aprobación de la reforma.

Fueron varios actos que se llevaron a cabo como parte de esta campaña para señalar a los opositores por su voto en contra de la reforma energética. Incluso la dirigencia nacional de Morena presentó ante la Fiscalía General de la República una denuncia en contra de los 223 diputados y diputadas de oposición que votaron en contra de la reforma energética.

III. Tres caídas. El caso SUP-REP-7/2023 y acumulados

En abril y mayo de 2022, diputadas y diputados de los partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano presentaron ante la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral quejas en contra del presidente de la República, Claudia Sheinbaum, entonces Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Ignacio Mier, coordinador del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, Mario Delgado presidente nacional de Morena y otras personas vinculadas al partido, por haber llevado a cabo una campaña para imputar el delito de “traición a la patria” a las diputaciones que votaron en contra de la “reforma eléctrica”, el argumento de fondo

de las quejas es que existió violencia política e institucional por parte de las personas denunciadas en contra de las y los diputados de los partidos opositores.

1. Preliminar. Desechamiento de las quejas

En un primer momento, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) desechó la queja esencialmente porque la legislación aplicable en materia de calumnia no contempla a los servidores públicos como sujetos activos de calumnia, y, por lo tanto, no son susceptibles de actualizar la infracción.

Esta determinación fue recurrida y en el SUP-REP-284/2022 la Sala Superior revocó el desechamiento de la denuncia realizado por la UTCE y ordenó que se admitieran las quejas. El argumento central fue que existían elementos indiciarios suficientes para considerar que las expresiones que fueron utilizadas por los funcionarios públicos denunciados, y que coinciden con las de funcionarios partidistas también denunciados, que no correspondían a opiniones o críticas severas, sino que podían tratarse de imputaciones falsas de un delito y por tanto actualizarse la calumnia electoral.

2. Primera. SRE-PSC-148/2022

Al resolver los procedimientos especiales sancionadores iniciados con motivo de las denuncias presentadas, en una primera determinación la Sala Regional Especializada consideró que sí existió calumnia por parte de los integrantes de Morena.

Derivado de un amplio análisis realizado por la Sala Regional Especializada, esta advirtió que sí existió calumnia por parte de algunos de los sujetos denunciados pues les imputaron a los diputados y las diputadas opositoras un delito, sin que existiera sentencia condenatoria en su contra, por lo que la calumnia partía de que les atribuían hechos falsos que se les imputaban como delitos.

Para la Sala Especializada, las expresiones relativas a traidores a la patria —materia de la denuncia— no están amparadas por la libertad de expresión, pues implican la imputación, de manera directa, unívoca y específica, de un delito no

comprobado, dirigido a las y los diputados federales que votaron en contra de la Reforma Eléctrica.

El impacto en lo electoral lo estimó porque en la propia comunicación emitida para denunciar a los opositores, que votaron en contra de la reforma energética, se señaló que se haría mayor énfasis en informar a la ciudadanía sobre el nombre de las personas legisladoras que votaron en contra de la reforma eléctrica, impulsada por el presidente de la República, en aquellas entidades en donde estuviera próxima a la jornada electoral, las cuales eran: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. De ahí que existía una intención de influir, a partir de la campaña emprendida, en las elecciones que se llevarían a cabo en 2022.

Desde luego esta resolución de la Sala Especializada fue impugnada, tanto por los denunciados, como por los denunciantes. Los primeros ya que fueron responsables de la calumnia y en consecuencia sancionados y los segundos ya que consideraron que la Sala resolutora fue omisa en estudiar lo relativo a la violencia política e institucional, así como de otros puntos que fueron materia de la denuncia y que no se abordaron en la resolución.

De esta forma, en el SUP-REP-620/2022, la Sala Superior confirmó lo resuelto por la Sala Especializada respecto de la responsabilidad por calumnia por parte de los denunciados, sin embargo, estimó que efectivamente había una omisión de pronunciarse respecto de la supuesta existencia de violencia política e institucional, la procedencia del derecho de réplica y las medidas de reparación.

3. Segunda. SRE-PSC-148/2022

A partir de lo resuelto por la Sala Superior, la Especializada se avocó a pronunciarse sobre los tres puntos en los que se consideró que había sido omisa. En cuanto a la violencia política e institucional, que es el tema central del caso y del presente análisis, la Sala Especializada realizó un estudio en el que partió de los siguientes conceptos, que considero importante abordar.

La violencia institucional implica los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

En el ámbito político, la violencia institucional se establece a partir de que tenga por objeto o resultado (es decir, de manera directa o indirecta) menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales.

La violencia política se actualiza cuando se llevan a cabo actos u omisiones con la finalidad de limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a un cargo², labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio de las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos³

La comisión de la violencia política reside en que se dirige a lesionar valores democráticos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la libertad y el respeto, así como el derecho humano de ejercer el cargo público para el cual fue electo, además de que, con la comisión de esas conductas se atenta contra el derecho a la dignidad de las personas.

Estos conceptos no se advierten de la legislación electoral, pues no están contemplados en ella, sino que son construcción de la propia Sala Especializada,

² En igual sentido se ha pronunciado la Sala Superior en la resolución al expediente SUP-REC-61/2020 al referir que se actualiza la violencia política cuando los actos que se llevan a cabo por un servidor público en detrimento de otro, se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electo.

³ En términos similares se pronunció esta Sala Especializada en la resolución al expediente SRE-PSC-126/2021, el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno.

sin señalar en qué basa sus afirmaciones, o provienen de precedentes que cita en notas al pie, como son el SUP-REC-61/2020 y el SRE-PSC-126/2021.

Fue a partir de esto que consideró que no existió violencia política e institucional, pues porque no existe evidencia de un nexo causal conforme al cual pudiera establecerse que las manifestaciones no amparadas por la libertad de expresión hubiesen generado, aun en grado de peligro, la obstaculización del ejercicio de derechos políticos para las personas legisladoras denunciantes. Advirtió la Sala Especializada que no existió prueba alguna a partir de la cual se demostrara que los hechos denunciados derivaron en el menoscabo del ejercicio del cargo o algún derecho por parte de los denunciantes.

También consideró que no era competente para pronunciarse sobre el derecho de réplica, y que respecto de las medidas reparación, que en el caso no eran aplicables.

Nuevamente, esta determinación de la Sala Especializada fue recurrida ante la Sala Superior, quien al resolver el SUP-REP-778/2022 consideró que el análisis realizado respecto de la violencia política e institucional fue incorrecto.

Para la Sala Superior, la Especializada no analizó si las personas servidoras públicas responsables buscaron afectar los derechos político electorales de las personas legisladoras denunciantes con la campaña emprendida contra quienes votaron en contra de la reforma energética, pues con independencia de que ese resultado se hubiera o no alcanzado en los hechos, la simple intención era suficiente para tener por acreditada la violencia política e institucional. Por lo que la Sala Superior consideró que hubo una nueva omisión por parte de la Sala Especializada al analizar el caso, desde el punto de vista de la finalidad con la que se realizó la calumnia y la campaña de “traidores a la patria”. Por tanto, ordenó que se emitiera otra resolución analizando el caso desde esta vertiente.

4. Tercera y definitiva. SUP-REP-7/2023

En una tercera y nueva resolución, la Sala Especializada se pronunció de manera particular sobre si el actuar del presidente de la República, la jefa de gobierno de la

Ciudad de México e Ignacio Mier, coordinador de las diputaciones de MORENA del Congreso de la Unión, actualizaban o no violencia política e institucional en contra de las y los diputados denunciantes por votar contra la reforma energética.

Al respecto, conceptualmente señaló que la violencia política se actualiza cuando los actos que se llevan a cabo por una persona servidora pública en detrimento de otra se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electo.

De igual forma, consideró que la violencia institucional es ejercida por agentes del Estado, y puede realizarse a través de normas, prácticas, descuidos y privaciones en detrimento de una persona o grupos de personas; se caracteriza por el daño y reforzamiento de los mecanismos de *dominación*. Este tipo de violencia comprende prácticas de índole física, sexual, psíquica o *simbólica*, en contextos restrictivos de la autonomía y/o libertad, que menoscaban la convivencia democrática por atentar contra la integridad y vida de la gente.

De esta forma, para la Sala Especializada las y los servidores públicos ejercen violencia institucional e impiden el goce y ejercicio de los derechos humanos cuando: obstaculizan el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva; contravienen la debida diligencia; no asumen la responsabilidad del servicio que tienen encomendado; incumplen el principio de igualdad ante la ley; no proporcionan un trato digno a las personas, y omiten brindar protección a la integridad física, psíquica y social de las personas.

A partir de los conceptos anteriores, consideraron que tanto el presidente de la República, como la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y el Coordinador parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados realizaron manifestaciones en detrimento de la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen pública y capacidad de las diputaciones de la oposición que votaron contra la propuesta del presidente de México, y que estas fueron con la intención o finalidad de denostar, menoscabar, o demeritar el sentido de su votación en asuntos legislativos e

implantar en la gente la visión de que la forma en que emitieron su voto no fue la correcta.

Incluso señaló que la campaña llevada a cabo en contra de las y los diputados de oposición que votaron en contra de la reforma energética fue sistemática y generalizada, por lo que no se trató de un hecho aislado, con lo cual se lesionaron valores democráticos fundamentales, lo que hace que no estuviera amparada por la libertad de expresión. Por lo que al final de cuentas y después de tres resoluciones, la Sala Especializada llegó a la conclusión de que sí hubo violencia política e institucional, con la que se buscó afectar la imagen de las y los diputados de la oposición.

Desde luego esto no acabó aquí, los principales afectados por esta última determinación impugnaron lo resuelto por la Sala Especializada, lo que dio lugar al SUP-REP-7/2023 que es el caso que nos ocupa.

La Sala Superior revocó lo resuelto por la Sala Especializada y consideró que en el caso no existió violencia política e institucional por parte del presidente de la República, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y el coordinador parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados.

El criterio se basa en que no se actualiza la violencia política porque:

- a) No se acreditó que a partir de las expresiones denunciadas se haya tratado de obstruir el ejercicio del cargo de las diputaciones denunciantes, y
- b) No se acreditó un actuar sistemático tendiente a ello.

En suma, la Sala Superior determinó revocar la sentencia impugnada al argumentar que únicamente se confirmó la existencia de violencia política con base a la acreditación previa de la calumnia electoral. Sin embargo, para que se acredite la existencia de violencia electoral se debe identificar una conducta sistemática que tenga la finalidad de vulnerar la dignidad humana de las personas candidatas. Por el contrario, en el presente caso la identificación de una “campaña sistemática” con contenido calumnioso constituye únicamente un análisis de gravedad a dicha infracción, pero no necesariamente la acreditación de violencia electoral.

En cuanto a la violencia institucional, la Sala consideró que para que exista la atribución de ese tipo de violencia se requiere: (i) imputarla a agentes del Estado, (ii) que hayan desplegado o ejercido sus atribuciones, facultades o competencia; (iii) para la realización de actos jurídicos o hechos, y (iv) que hayan tenido por objeto, motivo o fin la violación grave de los derechos humanos de las personas denunciadas.

Tampoco acreditó la existencia de violencia institucional debido a que esta consiste en violaciones graves a derechos humanos por conductas institucionales del Estado. Lo anterior no es aplicable al caso concreto porque en este asunto no existe el despliegue de una facultad o competencia de ejercicio del poder público.

Para la Sala Superior, esos tipos de violencia solo pueden utilizarse como justificación de sanción cuando las características de las conductas denunciadas tengan la entidad y gravedad suficiente para atribuir ese tipo de responsabilidades. Pues de lo contrario se podría generar inconsistencias con las normas que ya tutelan los mismos bienes jurídicos, y que ya están previstas.

Por lo tanto, contrario a lo resuelto por la Sala Especializada, la Sala Superior determinó la inexistencia de violencia política e institucional por parte de los dirigentes de Morena.

IV. El análisis

El SUP-REP-7/2023 junto con todas las resoluciones que se emitieron durante su desarrollo contienen temas que resultan novedosos y que, a mi parecer, son relevantes en el desarrollo de la jurisprudencia electoral y de la evolución de la comunicación y el debate en materia política

El tema central versa sobre el debate político que se dio en torno a la votación llevada a cabo en la Cámara de Diputados respecto de la propuesta de reforma constitucional en materia energética, que en su momento envió el presidente de la República, la cual no alcanzó la mayoría calificada requerida constitucionalmente ya que las fuerzas políticas opositoras la rechazaron.

En principio es un tema eminentemente político y legislativo, pero que saltó a la arena electoral, por ello el primer cuestionamiento es entorno a sí efectivamente era materia electoral o no.

En cuanto al fondo del asunto, quienes interpusieron la queja centraron la transgresión en la violencia política e institucional producto de la campaña mediática en la que señalaron que quienes votaron en contra de la reforma eran traidores a la patria, sin embargo, en lo personal advierto otros temas que también resultan pertinentes y relevantes al caso, como son la posible vulneración a la inviolabilidad parlamentaria que está prevista en el artículo 61 de la Constitución, la afectación a principios democráticos tales como la tolerancia y el pluralismo, y los límites a la libertad de expresión dentro del debate político.

1. ¿Es materia electoral?

Estamos ante un caso difícil, pues es cierto que la legislación electoral no contempla algún tipo de violencia política o institucional, mucho menos define estos conceptos de manera que se pueda valorar quiénes la pueden cometer y en qué casos se puede dar. Es por esto que gran parte del caso se enfoca en definir qué se entiende por violencia política y violencia institucional y en qué casos se actualiza alguna de estas.

También es claro que no todo lo que ocurre dentro del contexto y debate político es materia electoral, incluso siempre he sido crítico de que la justicia electoral quiera conocer de cuestiones que bordean lo electoral pero no están dentro de su competencia constitucional o legal, pues esto hace que se involucre en temas que van más allá del tipo de casos y asuntos que debe estar resolviendo.

En este caso, desde mi perspectiva sí existe una connotación electoral importante que justifica de lleno la competencia de la autoridad electoral. Los actos que se denuncian como violencia política e institucional no van más allá del debate parlamentario o del debate público, en donde me parece que la justicia electoral no tiene competencia, pero se insertan en el ámbito electoral en el momento en el que parte de las declaraciones se dirigen a buscar que el electorado en las entidades

que tuvieron comicios en 2022 conozca a quienes los denunciados consideraron “traidores a la patria”, pues esto hace que la campaña iniciada en contra de las y los legisladores opositores por el sentido de su voto se trasladara a la contienda electoral, pues la intención era generar un impacto en la ciudadanía con miras al sentido de su voto.

De ahí que esta primera pregunta que me hago, generalmente en casos como este, que inician en un ámbito distinto de lo electoral, en este caso las referencias a las elecciones de 2023 y la búsqueda por incidir en ellas a partir de las declaraciones emitidas por los diferentes actores que fueron denunciados, hace que la competencia asumida por la justicia electoral se encuentre plenamente justificada.

¿El caso es parte del debate legislativo y político que se da sobre temas polémicos que forman parte de la vida pública de un país? La campaña iniciada en contra de legisladores y legisladoras de oposición por el voto en contra de la reforma energética, en la que se les acusaba de traidores a la patria excedió por mucho el debate legislativo, pues si bien tuvo como origen no solo el recinto legislativo, sino el proceso legislativo en su totalidad, e incluso fue más allá, tanto en lo físico, es decir, en los lugares en donde se retomó el debate que inició en la Cámara de Diputados, como en las y los actores políticos que los abordaron, llegó hasta la arena política y electoral, ya que tanto el presidente de la República, como la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México e incluso el presidente nacional de Morena abordaron el tema y llamaron traidores a la patria a los legisladores y legisladoras de oposición.

Esto en primer lugar permite reflexionar sobre la inviolabilidad parlamentaria, particularmente lo previsto en el artículo 61 constitucional, en el que se reconoce que las y los diputados tienen plena libertad para tomar decisiones en el ámbito legislativo, las cuales incluyen el sentido de sus votos.

Esto ya que, al imputárseles un delito como es el de “traición a la patria”—el cual se prevé en la propia Constitución—, lo que podría implicar que a las y los legisladores de oposición se les busca juzgar por el sentido de su voto. Incluso en

las resoluciones se da cuenta de notas periodísticas en las que se señala que se presentó una denuncia en contra de los parlamentarios. Esta arista que, aunque no fue abordada en las resoluciones, tiene una vertiente interesante que dentro del contexto del caso no se puede ignorar.

No está de más recordar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado por la inviolabilidad parlamentaria, tanto en el sentido de que las y los legisladores están protegidos cuando se trata del desempeño de su cargo, tanto en el debate como en la discusión misma⁴, y también ha señalado la obligación de las y los juzgadores deben invocarla de oficio.⁵

¿Se trataba de violencia política institucional o de libertad de expresión? No se puede ignorar que en los tiempos actuales la forma de debatir y comunicar representa ciertos retos, el intercambio de mensajes se lleva a cabo de diferentes formas y en diferentes medios, los discursos políticos no solo tienen lugar en los actos públicos o en los medios de comunicación, sino que las redes sociales y los medios digitales también son canales a través de los cuales se desarrolla el debate político y en los que el alcance es mucho mayor.

A esto hay que sumarle que de manera particular el gobierno actualmente lleva a cabo estrategias de comunicación más allá de lo convencional, como se ha reconocido en precedentes de la propia Sala Superior, la sola conferencia mañanera del presidente constituye un ejercicio inédito en la historia de los gobiernos de este país, pero además cuyo impacto es importante, pues no solo el mismo espacio en sí mismo tiene un alcance amplio, sino que la cobertura mediática que se le da hace que los temas que se aborden ahí tengan un impacto en el debate público.

En el caso, la campaña en contra de las y los legisladores de oposición, en la que se les llamaba “traidores a la patria” se llevó a cabo a partir de diferentes

⁴ Ver tesis de rubro INMUNIDAD PARLAMENTARIA ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE

⁵ Ver tesis de rubro: INMUNIDAD PARLAMENTARIA CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR

plataformas, pues abarcó redes sociales, medios de comunicación convencionales e incluso la conferencia mañanera del presidente de la República.

Como señalé desde la introducción, me parece que el caso se debió abordar desde un enfoque de libertad de expresión y sus límites, pues se trató de una campaña mediática que trascendió al ámbito legislativo, se abordó en medios de comunicación, redes sociales y por diferentes servidores públicos que no son legisladores o legisladoras.

El objetivo de la campaña en la que se les llamó “traidores a la patria” a las y los legisladores de oposición se centró en evidenciar su oposición a una reforma que para el presidente de la República y el gobierno federal era importante, y al ser rechazada se optó por calumniarlos en medios de comunicación y redes sociales, buscando generar también un impacto negativo en su imagen y reputación, así como en la de los partidos a los que pertenecen de cara a las elecciones de ese año.

Esto hace que realmente lo que se debía de valorar era si la campaña para acusarlos de “traidores a la patria” era legítima y válida como parte del debate político y en el entorno democrático o si representaba un límite válido a la libertad de expresión por generar un daño a su reputación e imagen, e incluso caer en violencia política o institucional.

Es por esto, que considero que el análisis del caso debió ser más profundo, específicamente sobre la idoneidad de este tipo de debate respecto de los valores democráticos, pues aunque a nivel nacional no existe ni base legal, ni jurisprudencial para hacer un estudio de este tipo, a nivel convencional sí se han establecido estándares respecto de los cuales se podía hacer una valoración más completa, el cual abarcara no solo la violencia política o institucional, sino también los alcances de la libertad de expresión.

Reconozco que llevar el caso a ser analizado desde esta vertiente se debió haber planteado desde las denuncias que se presentaron ante las autoridades electorales, a efecto de que tuvieran conocimiento de la situación, la investigarán y emitirán un pronunciamiento sobre el mismo.

¿Cuáles son los límites al debate político? Señalado lo anterior, en consecuencia lo pertinente sería determinar si existen límites válidos a la libertad de expresión en el debate político a partir de los cuales se considere que una campaña mediática y en redes sociales, en los que se señale de “traidores a la patria” a legisladores y legisladoras de oposición por el sentido de su voto en un tema legislativo, pueda considerarse como excesivo y contrario a los principios democráticos, así como atentatorio de los derechos de los propios parlamentarios.

En este sentido, vale la pena considerar que actualmente algunas de las mayores amenazas a las democracias son aspectos relacionados con la comunicación y la calidad del debate, me refiero a la desinformación, las noticias falsas y los discursos de odio, de confrontación y polarización, los cuales se tienen que valorar en su justa dimensión, de acuerdo al contexto y los valores democráticos en juego.

La democracia exige el mayor nivel posible de discusión pública, lo que hace que el debate se maximice y la libertad de expresión se fortalezca y proteja, tanto respecto de la la emisión de expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos, a los candidatos a ejercer cargos públicos, o a un sector cualquiera de la población

Sin embargo, la libertad de expresión en el debate público no es ilimitada. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la especial importancia que tiene proteger la libertad de expresión en lo que se refiere a las opiniones minoritarias y ha enfatizado que las restricciones a la libertad de expresión *no deben perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia*.⁶ La importancia de no permitir que el discurso llegue hasta estos límites es evitar trastocar valores democráticos como la pluralidad y la tolerancia.

La propia Corte Interamericana ha señalado que los jueces tienen la obligación de poner el contexto y el respeto a la reputación. En el caso Tristán

⁶ Ver CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

Donoso Vs. Panamá sostuvo que el Poder Judicial debe tomar en consideración el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública.⁷

En el caso, a mi juicio esto faltó, el contexto y el respeto a la reputación de los legisladores y las legisladoras de oposición no fue considerado, no solo por el tema de la calumnia, sino porque además se les estaba inquisitando por el sentido de su voto en un tema legislativo, y se realizó una campaña mediática de alcances importantes para desprestigiarlos ante el electorado, incluso con la imputación de un delito que es de gravedad e impacto.

Si bien es importante maximizar el debate público y garantizar la libertad de expresión con una protección reforzada por tratarse de cuestiones que impactan en la vida política del país, el límite se da cuando se ataca a las minorías por el sentido de su voto en un tema legislativo, ya que ello implica comprometer la pluralidad y generar intolerancia a la disidencia.

Por otro lado, considerando que quienes los sujetos involucrados de un lado y del otro —denunciantes y denunciados— son funcionarios públicos, es pertinente considerar que en estos casos también existe un margen mayor de protección en cuanto a la libertad de expresión, pues es a través del debate público como se puede valorar su desempeño e incluso hacer críticas al mismo. Aunque tampoco es absoluto, pues como lo ha sostenido la citada Corte Interamericana, cuando los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor cuando éste sea objeto de ataques injustificados, han de serlo de forma acorde con los principios del pluralismo democrático y a través de mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición, ni autocensura.⁸

⁷ Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

⁸ Ver Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

De esta forma, ante la falta de un marco normativo relacionado con la violencia política e institucional, la cual tuvo como detonante el ejercicio de la libertad de expresión de funcionarios públicos y partidistas, el estudio y análisis del caso debió haber tomado como referencia los estándares internacionales que se tienen para la libertad de expresión y los límites que tiene esta dentro del debate público y en contextos electorales.

La pregunta que a mi juicio centraba las aristas fundamentales del caso y que resultaba clave para resolverlo era: *¿Este tipo de debate público es deseable en una democracia sana y de calidad?* Para mi la respuesta se encuentra en la propia jurisprudencia interamericana que he citado, pues si bien estoy a favor de un debate público amplio, abierto y robusto, los límites al mismo son la tolerancia y la pluralidad, por lo que una campaña orquestada desde la mayoría y el gobierno en la que se señale a la minoría opositora por el sentido de su voto en una cuestión legislativa y que se le busque imputar un delito por ello, me parece que trastoca los límites democráticos para la libertad de expresión.

V. Conclusiones del caso

De lo estudiado y analizado del caso puedo señalar como conclusiones las siguientes:

- El contexto en el cual se da la denuncia es importante, pues para hacer una valoración más completa es necesario considerar elementos como el debate parlamentario que se da, las motivaciones de la campaña en la que se les señala a las y los legisladores de oposición como “traidores a la patria” y los alcances de la misma, así como los medios y plataforma a partir de las cuales se genera y los sujetos y actores involucrados en la difusión de esta.
- El caso debió tener un estudio más amplio el cual abarque la infracción desde el punto de vista de la libertad de expresión y los límites válidos que tiene la misma en el contexto del debate parlamentario y público.
- También ameritaba que se considerara como una de las aristas la garantía de inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 constitucional, pues

el origen del caso es el debate legislativo que se tuvo en la Cámara de Diputados con motivo de la reforma energética propuesta por el Ejecutivo Federal.

- Aunque el planteamiento realizado desde las denuncias versaba sobre calumnia, violencia política e institucional, el análisis también daba para abordarse desde una perspectiva más amplia, y la validez de un debate público de esta naturaleza en un contexto democrático donde la pluralidad y tolerancia son valores fundamentales del sistema electoral. Aunque en alguna de las resoluciones que se emitieron dentro de este caso sí se hizo algún señalamiento a los principios y valores democráticos, el estudio no fue más allá de una simple mención.
- Los conceptos de violencia política e institucional no se encuentran en la legislación electoral mexicana, pero el estudio no buscó abarcar algún estándar internacional, tampoco se extendió a lo que la jurisprudencia internacional ha abordado sobre libertad de expresión y sus límites válidos.
- Son este tipo de asuntos en los que es deseable un análisis integral de las diferentes aristas que abarca este caso, es justo el proceso especial sancionador el que se presta para hacer un estudio amplio y exhaustivo de las violaciones que se advierten a la luz de la denuncia presentada, pues es este precisamente la naturaleza de los procedimientos especiales sancionadores.

VI. Reflexiones finales

En un sentido más amplio, a partir de la revisión de este caso, de los elementos que se advierten tanto en cuanto al fondo del asunto, como en el trámite y sustanciación del mismo, hago algunas reflexiones finales que van más allá de la sentencia y el planteamiento del caso que se expone, ya que versan sobre la vigencia de los procedimientos especiales sancionadores y su eficacia, lo cual a mi juicio valen la pena revisar y detenernos a revalorar pues es un aspecto necesario a abordar en caso de futuras reformas electorales.

1. El procedimiento especial sancionador como estrategia de comunicación

Este caso es un buen ejemplo de que el procedimiento especial sancionador es utilizado por gran parte de las y los actores políticos como parte de su estrategia de comunicación y mediática, y esto se evidencia no solo por el contexto, sino también en la calidad de los escritos de queja que se presentan y la manera de plantear las irregularidades o los ilícitos. Este uso mediático de los procedimientos sancionadores impide que en muchas ocasiones se presenten quejas de calidad, pues por el contrario se elabora un documento inicial muy básico y se deja que sea la autoridad electoral la que haga todo el trabajo de investigación, obtención de pruebas e incluso de planteamiento de fondo de la materia de la denuncia.

2. Pérdida de lo sumario del PES

El procedimiento especial sancionador se ha vuelto complejo, se ha perdido la sumariedad y el desahogo hasta obtener una resolución final y definitiva se ha vuelto un camino tortuoso. En este caso se requirieron de siete fallos para poder tener en definitiva resuelto el procedimiento. Las denuncias se presentaron en abril de 2022, la sentencia final se emitió en marzo de 2023, es decir, once meses después. Este es un señalamiento recurrente en procedimientos sancionadores de este tipo. Atendiendo a la naturaleza del procedimiento especial sancionador y las razones que llevaron a su creación en 2006, es pertinente retomar la brevedad en la emisión de sus resoluciones con carácter definitivo, ello pasa porque en algunos casos la Sala Superior asume plenitud de jurisdicción en aras de dar definitividad y certeza.

3. Ineficacia ante servidores públicos

El procedimiento especial sancionador es parcialmente ineficaz en casos que involucran a servidores públicos, pues si bien se puede estudiar y determinar su responsabilidad por violaciones a la legislación electoral, la autoridad electoral carece de atribuciones para sancionarlos. Son estos casos en los que se advierte que la autoridad electoral carece de atribuciones suficientes para garantizar con eficacia la observancia del principio de legalidad, pues cuando existen posibles

violaciones a la legislación electoral no se cuentan con las herramientas suficientes para que en caso de que el sujeto involucrado sea un servidor o una servidora pública puedan existir consecuencias o sanciones para inhibir que la conducta ocurra de nuevo.

4. Los principios del Derecho penal no son aplicables

En diferentes resoluciones del caso se cita una vieja jurisprudencia de 2002 en la que se señalaba que al procedimiento sancionador le son aplicables los principios del derecho penal. Considero que esta jurisprudencia no solo no es aplicable, sino que además ha sido superada, el desarrollo legislativo y jurisprudencial actual en nada tienen que ver con los principios del derecho penal, pues si algo ha mostrado el procedimiento especial sancionador es que es mucho más flexible que el derecho penal y tiene sus propias características. La jurisprudencia es de 2002, de entonces a la fecha han pasado más de veinte años de evolución en los que el derecho administrativo sancionador ha adquirido otra connotación.

5. Violencia política e institucional son un tema novedoso

El caso aborda un tema novedoso, pues la legislación electoral no ha definido la violencia política, tampoco la violencia institucional, por lo que no existe un parámetro ni siquiera en la jurisprudencia electoral para definir estos tipos de violencia. Lo que se hizo fue usar como base un precedente (SUP-REP-61/2020), sin embargo, ese precedente en nada hace referencia a la violencia política o institucional, pues se trata de un desechamiento que fue resuelto en pocas páginas. En este sentido, es claro que el tema de la violencia política e institucional para la justicia electoral resultaba bastante novedoso, no solo por la falta de regulación, sino también por la ausencia de jurisprudencia o precedentes en la materia. En situaciones como estas vale la pena partir de estándares convencionales para comenzar a crear la jurisprudencia nacional.

6. Un enfoque de libertad de expresión

En el contexto electoral la libertad de expresión es uno de los derechos que amerita una protección reforzada, así lo señala la jurisprudencia del Tribunal Electoral y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, esto amerita que en el análisis de los casos cuya materia se relacione con libertad de expresión sea deseable llevar a cabo un análisis amplio del tema y las posibles ilegalidades que puedan advertirse, ya que constituye un aspecto toral en cualquier sistema electoral. Adicionalmente, en el caso mexicano existen diferentes cuestionamientos en torno al modelo de comunicación política y su restricción con la libertad de expresión, por ello los criterios emitidos desde la jurisprudencia electoral son fundamentales.

7. Límites a la libertad de expresión dentro del debate público

El caso permitía un análisis de fondo respecto a los límites de la libertad de expresión en contextos del debate político y el alcance que puede tener dentro del debate la crítica al desempeño de los servidores públicos. Este ángulo no fue abordado en ninguna de las múltiples resoluciones que se emitieron, aunque reconozco que tampoco fue una temática que, por lo que se alcanza a entender, fue planteada desde las denuncias originales, pero considero que el ángulo hubiera sido necesario al análisis de la violencia política o institucional, pues a mi parecer eran situaciones intrínsecas, ya que la violencia se originó por exceder los límites válidos a la libertad de expresión dentro del debate público.

8. El procedimiento especial sancionador y la integridad electoral.

Los órganos jurisdiccionales que son definitivos deben valorar los asuntos que son de su competencia bajo una visión amplia, ello pasa por determinar el impacto de una posible irregularidad en el respeto a los valores democráticos, por lo cual cuando el asunto lo permite, el análisis debe medir también el impacto que se tiene en la vida democrática y la consolidación del sistema electoral. La razón de ser del procedimiento especial sancionador fue detener violaciones a la legislación electoral

que tuvieran un impacto en las comisiones en curso, lo cual pasa por un tamiz de integridad electoral que no siempre se tiene.

9. El diseño del procedimiento especial sancionador y la definitividad de sus resoluciones

El procedimiento especial sancionador es un mecanismo específico que prevé la legislación electoral y que, como se ha señalado, sirve para evitar que irregularidades o infracciones a la legislación electoral trasciendan en la contienda electoral. Bajo este entendimiento es necesario repensar el diseño dual que tiene el procedimiento especial sancionador, el hecho de que una autoridad de carácter administrativo sea la sustanciadora y otra de carácter jurisdiccional la resolutora, y a la par de ello, también valorar la definitividad que tienen las resoluciones que emite la Sala Regional Especializada, pues el hecho de que todas puedan ser recurribles siempre ante la Sala Superior hace que lo sumario del procedimiento se pierda, aunado a que los tiempos para resolver en la última instancia no estén establecidos tajantemente.

10. La eficacia del procedimiento especial sancionador

Cuando revisamos asuntos como el que se resuelve en el SUP-REP-7, que ha sido materia de este texto, la pregunta que nos debemos hacer por todo lo que se ha señalado es si ¿el procedimiento especial sancionador sigue siendo eficaz para evitar que las irregularidades trasciendan a una elección y sobre todo para disuadir a los sujetos infractores de volver a cometer este tipo de conducta? Después de 18 años de haberse creado este procedimiento su eficacia parece haberse agotado.

A manera de corolario, el análisis de caso sirve para valorar cuestiones concretas de los temas que se abordan en una sentencia y que son objeto de análisis por la justicia, en este caso la electoral, pero también debe ser útil para ampliar la visión y visualizar aspectos que la propia dinámica de la impartición de justicia no advierte en lo interno, pero que el estudio y análisis externo sí permite y puede ampliar. Es por ello que el análisis de casos debe enriquecer la justicia

electoral y aportarle una visión crítica y reflexiva no solo sobre los méritos de una sentencia, sino también desde el diseño de los temas que abarca.

VI. Fuentes Consultadas

CIDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

———. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

———. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

Comunicado de prensa de la presidencia de la República. 1 de octubre de 2021.
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/garantizar-energia-electrica-a-precios-justos-para-los-mexicanos-proposito-de-la-iniciativa-de-reforma-constitucional-presidente?idiom=es>

Laboratorio Electoral. 29 de noviembre de 2022. 4 años de AMLO,
<https://www.laboratorioelectoral.mx/documentos>

Redacción, Cronología de la reforma energética en materia eléctrica de 2022, 25 de mayo de 2022, El Economista, consultable en
<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cronologia-de-la-reforma-energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>

Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, 2010, consultable en
https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/libro/contenido_MJIAS.html#p42

Sentencia. SRE-PSC-126/2021. Denunciante: Angélica Ledesma Mesta.
Denunciada: Melba Nelia Farías Zambrano.

<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0126-2021.pdf>

———. SUP-REC-61/2020. Actor: Rosa María Aguilar Antonio. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/61/SUP_2020_REC_61-921508.pdf

———. SUP-REP-7/2023 y acumulados. Actores: Presidente de la República y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0007-2023.pdf>

Tesis de rubro. “INMUNIDAD PARLAMENTARIA ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE”. Localizable como I.7o.C.52 K, novena época.

———. “INMUNIDAD PARLAMENTARIA CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR”. localizable como 1a. XXVIII/2000, novena época.