

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEP-A-223/2013.

ACTOR: COALICIÓN 5 DE MAYO.

AUTORIDAD	RESPONSABLE:
CONSEJO	GENERAL
INSTITUTO	ELECTORAL
DEL	DEL
ESTADO.	

**TERCERO INTERESADO: NO
EXISTE APERSONADO.**

MAGISTRADO	PONENTE:
FRANCISCO	JAVIER DE UNANUE
Y BRETÓN.	

SECRETARIO	INSTRUCTOR:
JESÚS ALÍ REYES ORTEGA.	

Heroica Puebla de Zaragoza, veintiséis de julio de dos mil trece.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación, promovido por el representante propietario de la Coalición 5 de Mayo, en contra del acuerdo de veinte de junio de dos mil trece mediante el cual se aprobó la resolución DEN-MCG-003/13, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado.

GLOSARIO

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Código Electoral, comicial, rector o de la materia	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral

	del Poder Judicial de la Federación.
Consejo General, Autoridad responsable o autoridad administrativa electoral	Consejo General del Instituto Electoral del Estado.
Consejero Presidente	Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado.
Secretario Ejecutivo	Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado.
Director Jurídico	Director Jurídico del Instituto Electoral del Estado.
Coalición	Coalición 5 de Mayo.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.

RESULTANDO

I. Antecedentes.

De lo narrado por la recurrente en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

- 1. Presentación de la denuncia.** El doce de junio de dos mil trece, el representante de la Coalición, presentó denuncia ante el Consejo General del Instituto contra el Licenciado Armando Guerrero Ramírez, Consejero Presidente del órgano en comento, por la emisión de diversas declaraciones a los medios de comunicación, que desde la perspectiva del denunciante contravienen la normativa electoral.
- 2. Trámite y resolución.** De acuerdo a las constancias que integran el expediente, a partir de la recepción de la

denuncia en el Instituto a través de sus órganos respectivos, se realizaron las diligencias correspondientes y una vez desahogadas, se formuló el proyecto de resolución, mismo que fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto el veinte de junio.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. El veintitrés posterior, el actor presentó recurso de apelación; el veinticuatro de junio, el Secretario Ejecutivo del Instituto, dictó el auto de recepción del recurso y ordenó su publicitación; el veintiséis siguiente hizo constar la no comparecencia de tercero interesado y se integró el expediente formado para enviarlo a este Tribunal el uno de julio siguiente junto con el informe con justificación.

2. Turno. Mediante proveído de uno de julio, el Magistrado Presidente de este Tribunal ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno bajo la clave TEEP-A-223/2013, y turnarlo a la ponencia a su cargo.

3. Admisión, cierre de instrucción y cita a sesión. Radicado el expediente, admitido y recibidas las probanzas, se decretó el cierre de instrucción y toda vez que los autos guardan estado se formula la sentencia que hoy se pronuncia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 350 y 354 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

En primer término, por tratarse de un recurso jurisdiccional de apelación, interpuesto por el representante propietario de la Coalición acreditado ante el Consejo General por el que se inconforma contra el acuerdo de veinte de junio del presente año, mediante el que aprobó la resolución DEN-MCG-003/13.

En segundo lugar porque es el Tribunal Electoral máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado, organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente. En esencia, es el órgano electoral que debe reparar el orden constitucional y restituir, en su caso, al impetrante en el uso y goce del derecho que estima violado.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Se surten los requisitos de procedibilidad contemplados por los artículos 350 párrafo tercero y 361 del Código de la materia, en virtud de que el escrito fue presentado oportunamente y se satisfacen los presupuestos de forma, personería, legitimación e interés que exigen los numerales en cita.

TERCERO. Precisión del acto reclamado. Antes de entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada, es necesario determinar cuál es el acto motivo de agravio, ya que por un lado, el recurrente señala que lo es la resolución recaída al expediente DEM-MCG-003/13; por

otro, realiza manifestaciones en las que se refiere a un sujeto denunciado distinto, al afirmar: *“sin conceder que la consejera realmente haya tenido este derecho a su favor...”*.

En ese sentido, luego de analizar a cabalidad las constancias que integran los autos del expediente, cotejando los agravios con las resoluciones reclamadas que forman parte de los expedientes radicados en este Tribunal y con el informe circunstanciado, se arriba a la conclusión de que las referidas a la consejera electoral, son errores involuntarios de escritura que no deben causar perjuicio al recurrente en el ejercicio de su acción, ya que es claro que la mayoría de sus argumentos se refieren a la entrevista que fué materia de análisis en la resolución identificada como DEM-MCG-003/13 de fecha veinte de junio y por tanto, se encaminan a desvirtuarla, de ahí que se tenga como verdadera intención de la actora combatir justamente dicha resolución.

Una vez hecha la precisión anterior, este Tribunal, se ocupará de lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, a fin de evitar una interpretación y en consecuencia argumentación equívoca.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 4/99 emitida por la Sala Superior cuyo rubro y texto son:¹

Jurisprudencia 4/99

***MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.
EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO
QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA***

¹ Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.- *Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación obscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.*

CUARTO. Síntesis de agravios. Precisado el acto reclamado, del contenido integral de demanda este Tribunal identifica como agravios los siguientes.

a) A decir del recurrente, la responsable apreció indebidamente las pruebas que ofreció al presentar la denuncia, ya que no analizó en su conjunto, en el expediente las probanzas, no las contrastó a fin de llegar a la verdad de lo denunciado, vulnerando con ello el contenido del artículo 8 del código rector y a su vez, la legalidad y objetividad que estaba obligada a observar.

b) A decir de la Coalición actora, el Consejo General en un principio reconoce la existencia de las conductas cometidas por el Consejero Presidente y después niega la existencia de estas, lo que trae consigo un defecto en la resolución denominada incongruencia.

c) El actor aduce que la autoridad responsable debió realizar una ponderación de derechos entre la garantía constitucional de la libertad de expresión en contraste con el estado de derecho. A su parecer el impacto de la libertad de expresión de una autoridad colisiona frente a la garantía del ciudadano de contar con actos y decisiones de la

autoridad debidamente fundados y motivados, y con la garantía de que la misma tiene un límite en su actuar. En tal sentido existe un conflicto de normas, por lo que el Instituto debió determinar el derecho de mayor alcance.

Establecido lo anterior procede analizar el fondo de las pretensiones.

QUINTO. Estudio de Fondo. La pretensión del actor es que este Tribunal deje sin efecto el acto reclamado y para lograr tal fin, expone como motivos de queja contra la actuación del Consejo, cuestiones procesales y lo que estima vicios propios de la resolución.

Por cuestión de método, en primer lugar se atenderán las cuestiones procesales, ya que de resultar fundadas, serían suficientes para revocar el acto reclamado.

a) Indebida valoración de pruebas.

Desde la óptica de la coalición, la responsable apreció indebidamente las pruebas que ofreció al presentar la denuncia, ya que no analizó en su conjunto, las probanzas del expediente, no las contrastó a fin de llegar a la verdad de lo denunciado, vulnerando con ello el contenido del artículo 8 del código rector y a su vez, la legalidad y objetividad que estaba obligada a observar.

A juicio de este Tribunal no asiste la razón al recurrente, porque contrario a su percepción, la responsable sí analizó en lo individual y en su conjunto los medios de prueba que aportó al procedimiento de queja o denuncia, como enseguida se demuestra:

Según la doctrina mexicana, la prueba ha sido considerada como *"la obtención del cercioramiento del juzgador sobre los hechos cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso."*²

Entonces la prueba existirá formalmente en el momento en que se aporta una fuente como medio de acreditación en el proceso, es aceptada, preparada, desahogada y valorada conforme al criterio que se adopte como materia especializada, de otra manera simplemente será un medio pero sin valor probatorio y por consecuencia no tendrá el carácter de prueba.

Así, resulta fundamental verificar la existencia de los hechos materia de denuncia, toda vez que a partir de la valoración del acervo probatorio y que ello tenga relación con la litis planteada, es que se estará en posibilidad de emitir algún pronunciamiento conforme a derecho.

Ahora bien, en autos consta la resolución hoy combatida y la cual, dada su naturaleza, es considerada como documental pública con plenos efectos probatorios de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 359 del Código de la materia, al ser emitido por un órgano electoral en ejercicio de sus atribuciones conferidas en el código electoral poblano, concretamente en el artículo 89 fracción XLII.

Respecto del contenido de la resolución señalada, es menester señalar que en ella la responsable sí tomó en cuenta el caudal probatorio ofrecido por la apelante y lo propiamente integrante del expediente formado con motivo de la denuncia, pues del contenido integral de la resolución

² Ovalle Favela, José, Teoría General del proceso, Editorial Harla, México: 1991.

se advierte que se valoraron tres tipos de pruebas, de las cuales se reseña lo siguiente:

1. DOCUMENTALES PRIVADAS.- Consistentes en:

a) El ejemplar de la nota periodística titulada “Vence el 3 de julio plazo para que declinen candidatos” del periódico “El Sol de Puebla” de diez de junio; y

b) Impresión de la nota periodística intitulada "Declinar y transferir votos es una opción", ubicada en el portal de Internet del Sol de Puebla, bajo la dirección electrónica: <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/notas/n3012879.htm>.

De acuerdo a lo que consta en la resolución, ambas pruebas se relacionaron con los hechos referidos la denuncia, con el objeto de evaluar si el Consejero Presidente había realizado manifestaciones que violaban los principios rectores en materia electoral, siendo que dichas probanzas:

- Fueron aceptadas por no ser contrarias a derecho, al ser de las que se desahogan por si solas y no necesitan de perfeccionamiento posterior a su ofrecimiento;
- Se adminicularon con la jurisprudencia 38/2002, emitida por la Sala Superior de rubro “**NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA**” y además se invocaron como criterios orientadores diversas tesis emitidas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyos rubros son: “**PERIÓDICO, VALOR PROBATORIO DE LAS NOTAS DE LOS**”; “**PERIÓDICOS, VALOR DE LAS NOTAS DE**

LOS”: “NOTAS PERIODÍSTICAS, INEFICACIA PROBATORIA DE LAS”; “NOTAS PERIODÍSTICAS, EL CONOCIMIENTO QUE DE ELLAS SE OBTIENE NO CONSTITUYE UN HECHO PÚBLICO Y NOTORIO”;

- Se valoraron en términos de los artículos 358 fracción II y 359 párrafo segundo del Código de la materia y al ser notas periodísticas de manera individual se les otorgó valor indiciario; y
- Finalmente, al valorarlas en su conjunto se concluyó su ineficacia probatoria para demostrar un actuar indebido del Consejero Presidente, pues por un lado, se argumentó que la fuerza convictiva dependía del número de notas periodísticas, provenientes de distintos medios informativos, que se presentaran a fin de generar dicho indicio, y en el caso no existe tal diversidad probatoria por ende, la fuerza de dichos medios de prueba es débil; y por otro, al tratarse de ejercicios periodísticos que, como ha sido estatuido por diversidad de tribunales, carecen de valor probatorio, ya que de ellos sólo es posible obtener la versión del periodista que las emite, es decir, se trata, ciertamente, de la apreciación subjetiva de las personas que redactan las citadas notas.

2. LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA. Consistente en las consecuencias que la autoridad electoral dedujera de los hechos para acreditar la violación de principios electorales. De dicha probanza, la responsable señaló en la resolución que la misma fue admitida y se valoraría junto con el conjunto de elementos del expediente.

3. LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. Integrada por las constancias que se integraran del expediente y de la cual se señaló que se admitía y se valoraría junto con el

conjunto de elementos que se desprendieran del expediente.

De la anterior relatoría este Tribunal advierte que las pruebas que fueron analizadas en lo individual y en su conjunto son insuficientes para concluir una actuación indebida por parte del Consejero Presidente, puesto que los medios de prueba ofrecidos requerían de otras probanzas de distinta índole que robustecieran los indicios obtenidos de las notas periodísticas.

En efecto, para este Tribunal lo argumentado por la responsable es cierto y eficaz para la valoración de las pruebas aportadas por la apelante en relación a la denuncia de los hechos, pues no puede alcanzarse la pretensión de la denunciante si no hay la suficiencia probatoria en el modo y circunstancias que lo exige la materia electoral, tal y como lo ha sostenido la máxima autoridad de la materia a través de sentencias, o bien de jurisprudencias y tesis orientadoras plasmadas en la propia resolución.

En ese sentido, debe señalarse que las pruebas antes indicadas, dada su propia y especial naturaleza, no son susceptibles por sí solas, de producir convicción plena sobre la veracidad de su contenido, debido a que en ocasiones pueden reflejar el particular punto de vista de su autor respecto a los hechos en ellas reseñados, por ello, es menester adminicularlas con algún otro medio que robustezca su fuerza probatoria, razón por la que en el presente caso a estudio sólo tienen el carácter de indicios, como bien lo indicó la responsable.

No deja de apreciarse que la autoridad administrativa en uso de sus facultades de investigación y a efecto de allegarse de mayores elementos que permitieran la debida integración del asunto, realizó una inspección en Internet de las páginas que en el escrito de queja se precisan y que se relacionan con los hechos denunciados, por lo que cumplió su deber y ejerció sus facultades y obligaciones; sin que de ese ejercicio obtuviera elementos adicionales para verificar las afirmaciones del denunciante puesto que se trataba de vínculos electrónicos que remitían a la misma información que obraba de manera impresa, por lo que no puede considerarse que aportaran elementos adicionales para demostrar los argumentos de la Coalición.

En atención de lo anterior, este Tribunal sostiene lo **infundado** del agravio, pues como quedó asentado, la valoración realizada por la responsable está apegada a las disposiciones legales y jurisprudenciales aplicables al caso.

b) Incongruencia de la resolución. El planteamiento hecho por el representante de la coalición actora en el presente agravio deviene **inoperante**, pues aun cuando le asiste la razón, ello es insuficiente para alcanzar su pretensión final, como se explica a continuación.

El principio de congruencia de las sentencias, desde el punto de vista externo, consiste en que al resolver una controversia, el órgano competente atienda exclusivamente a lo planteado por las partes, sin omitir algo ni añadir circunstancias ajenas. En este orden de ideas, la sentencia o resolución, no debe contener, con relación a lo planteado por las partes: a) Más de lo pedido; b) Menos de lo pedido, y c) Algo distinto a lo pedido.

Desde el punto de vista interno, la sentencia debe guardar armonía entre sus consideraciones y entre éstas y los puntos resolutivos así como entre los resolutivos entre sí.

Lo anterior, ha sido sustentado por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 28/2009, de rubro y texto:

Jurisprudencia 28/2009

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.- El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Cuarta Época

En el caso, contrario a lo que afirma la coalición actora, no se acredita la incongruencia externa, porque los hechos materia de la denuncia fueron los exactamente analizados por el Consejo, sin agregar u omitir aspecto alguno, como se advierte al confrontar la denuncia inicial con la resolución que se reclama.

En cambio, existe inconsistencia entre los considerandos de la resolución, con lo que se acredita la incongruencia interna, ya que en unos casos se refiere a la conducta

como un acto probable y en otras afirma su existencia, sin embargo, ello no causa ningún efecto benéfico para el recurrente, ya que de la lectura integral de la resolución se advierte que en el contexto de la motivación del fallo, se reconoce la existencia de la conducta a partir de los indicios arrojados por el caudal probatorio y del propio reconocimiento del denunciado, empero a la luz de la valoración conjunta de las pruebas ofrecidas la responsable no la encuentra constitutiva de una infracción a la norma electoral, pues reconoce que se trató de un error, que posteriormente fue rectificado a través del mismo medio en el que se difundió el yerro inicial y que las respuestas emitidas se encuentran amparadas en la libertad de expresión, sin que ello comprometa la decisión del Órgano Colegiado.

Aunado a ello, la responsable toma en cuenta la integridad de ambas notas y advierte la dificultad de deslindar con exactitud las palabras que correspondan al Consejero Presidente de aquellas que representan la opinión del reportero como parte de un ejercicio periodístico, amparado por la libertad de expresión y de prensa.

Conforme a esos elementos, la responsable concluyó que no asistía la razón al denunciante y en consecuencia declaró infundada la queja, lo que guarda armonía con la parte considerativa de la resolución.

Como se ve, no existen elementos suficientes para que las inconsistencias de la resolución den lugar a dejarla sin efecto como se pretende, toda vez que se admite la existencia de las declaraciones realizadas por el Consejero Presidente y de la resolución combatida se advierte con

claridad que la conducta está acreditada pero no resulta antijurídica para ser sancionada; de ahí lo **inoperante** del agravio.

c. Ponderación de Principios.

El último agravio identificado por este Tribunal se considera **infundado** por las consideraciones siguientes.

La actora determinó que la responsable no realizó una ponderación de principios jurídicos, pues obvió determinar que las declaraciones fueron hechas por el Consejero Presidente en su calidad de autoridad y no en su calidad de ciudadano.

En ese tenor, estima que la responsable debió establecer la norma de mayor alcance pues a su parecer, el impacto de la libertad de expresión de una autoridad colisiona frente a la garantía del ciudadano de contar con actos y decisiones de la autoridad debidamente fundados y motivados y con la garantía de que la misma tiene un límite en su actuar.

A juicio de este Tribunal, las estimaciones de la apelante carecen de razón porque parten de la premisa errónea de considerar que en el caso existe un conflicto que puede resolverse a partir de un ejercicio de ponderación.

Existe colisión entre principios cuando en una situación concreta son relevantes dos o más disposiciones jurídicas que a su vez son incompatibles entre sí, pero ambas pudieran ser aplicables al caso.

En la especie, fue innecesaria la ponderación ante la ausencia de un conflicto jurídico, por el contrario, la responsable advirtió la complementariedad entre el derecho humano y los principios rectores de la materia, en particular el de imparcialidad y legalidad, como constitutivos del Estado de Derecho.

A esa conclusión se arriba al advertir que en la resolución se valoró por un lado, que las declaraciones emitidas por el Consejero estaban amparadas por la libertad de expresión, y por otro, que el pronunciamiento efectuado por él no comprometía en manera alguna la decisión del Órgano Colegiado.

Del derecho fundamental de libertad de expresión.

La Sala Superior, en la resolución del expediente identificado con la clave SUP-JRC-221/2003, sostuvo que:

A este respecto este organismo jurisdiccional considera oportuno indicar que las libertades de expresión y opinión se encuentran garantizadas en los artículos 1°, 6° y 7°, de la Constitución Federal; 2°, párrafos 1 y 2; 3°, 19 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1°, 2°, 13, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tales libertades no son absolutas porque están sujetas a ciertas limitaciones o restricciones que se prescriben, en forma genérica, desde la Constitución Federal y en los tratados internacionales (aplicables en términos de lo previsto en el numeral 133 de la propia ley fundamental), cuando se ataque la moral, los derechos o reputación de

tercero, la vida privada, provoque algún delito, perturbe o atente contra el orden público, la salud o paz públicas, o bien, sea necesario para la protección de la seguridad nacional mediante ley expresa preestablecida; y ordinariamente, sin que resulte válida la censura previa.

Como puede observarse el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión está sujeto a ciertas condiciones y restricciones o limitaciones enunciadas en forma genérica en disposiciones jurídicas fundamentales dentro del sistema jurídico nacional, las cuales deben desarrollarse en la ley secundaria, lo que, a la vez, permite sostener que tienen una base constitucional y son susceptibles de configuración legal.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se indica que los Estados parte están comprometidos a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna (esto es, proscribiendo toda situación que implique una situación de privilegio, como ocurre cuando se ocupa un cargo público que expresa o implícitamente otorgue una situación de ventaja frente a los demás), así como adoptar las medidas legislativas o de cualquier índole que hagan efectivos los derechos y libertades reconocidos en la propia Convención, estando obligados a interpretar las disposiciones del tratado sin permitir que el propio Estado o algún grupo o persona suprima el ejercicio o goce de los derechos y libertades reconocidos en ella o los limite en mayor medida que la prevista en ella, debiendo aplicar las restricciones permitidas a su goce y ejercicio conforme a leyes que se

dicten por razones de interés general, y con el propósito para el cual han sido establecidas, así como atendiendo a los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Ahora bien, la Constitución Federal en su artículo 116, Norma IV, inciso b), establece que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades de la materia, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Por su parte, el numeral 3 de la Constitución Local señala que el Consejo General es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

De lo expuesto, esta autoridad jurisdiccional considera que el derecho de libertad de expresión del Consejero Presidente se encuentra limitado por el legislador ordinario, al ocupar un cargo público que expresa o implícitamente le otorga una situación de ventaja frente a los demás, a efecto de salvaguardar los principios, constitucionales que rigen la función estatal de organizar las elecciones.

Al margen de ese reconocimiento, en el asunto que se resuelve se estima correcto el actuar de la responsable, porque de la entrevista publicada no es posible deslindar con claridad, las frases que correspondan a cada uno de los involucrados en la entrevista, esto porque de acuerdo a

los documentos que obran en autos no se cita de manera textual, lo que podrían haber sido las palabras que correspondan al Consejero Presidente de aquellas que representan la opinión del reportero como parte de un ejercicio periodístico, amparado por la libertad de expresión y de prensa.

En esas circunstancias, es claro que no puede adoptarse una posición restrictiva cuando se carece de los elementos que acrediten de manera fehaciente que se cometió una conducta contraria a derecho.

Por el contrario, tratándose de derechos fundamentales la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis LXIX/2011, de rubro **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**,³ ha determinado que las autoridades en sus ámbitos de competencia deberán realizar una interpretación conforme a la luz de los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, esto es, maximizar el ejercicio de los mismos; si existen varias interpretaciones jurídicamente válidas de un precepto normativo, se debe preferir aquella que resulta acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, lo que supone realizar una interpretación conforme en sentido estricto.

El criterio en cita es el siguiente:

³ [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Página 552.

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

PLENO

En ese sentido, si en la especie no estaba **plenamente acreditada** la comisión de una conducta inadecuada que resultara en una infracción a la norma electoral por parte del Consejero, resulta incuestionable que no podía dar lugar a una sanción como medida restrictiva del derecho fundamental de expresión, pues ello implicaría que en lo futuro, el Consejero no pudiera ejercer su prerrogativa de manera libre y responsable, como lo manda el artículo 6 de la Constitución Federal y los instrumentos supranacionales en materia de derechos humanos previamente enunciados.

En ese sentido, se considera que la decisión de la responsable es adecuada, pues los derechos fundamentales no pueden restringirse por causas injustificadas, como lo es, aquellos casos en que se desconoce con certeza, que la persona involucrada se haya colocado en un supuesto prohibido por ley.

De la violación a principios electorales.

Respecto a la aseveración del apelante por cuanto a que, con el actuar de la responsable se vulneraron los principios rectores de objetividad, certeza, imparcialidad y legalidad, que entre otros, se encuentran contenidos en los artículos 8 y 11 del código de la materia y que representan al Estado de Derecho, para este Tribunal se trata de una incorrecta apreciación.

En efecto, luego de leer las constancias del expediente se tiene que la responsable, señaló en la resolución que lo manifestado por el Consejero Presidente a modo de entrevista, fue a título personal o en todo caso, que lo hizo de manera aislada o individual, sin el respaldo del resto del órgano electoral administrativo, lo que no puede generar efecto jurídico alguno, pues para que una declaración surta efectos legales y comprometa a la Institución como autoridad, han de concurrir una serie de requisitos que le den validez y eficacia a su dicho, para ser tomada en cuenta como institucional.

Decirlo en la forma que ocurrió, se constituye simplemente una declaración unilateral y aislada de toda resolución formal y vinculante, carente de las formalidades exigidas en el último párrafo del artículo 160 del código comicial.

En la decisión impugnada, contrario a lo que aduce el recurrente, la responsable determinó que los principios electorales no habían sido trastocados, porque lo aducido por los consejeros en lo individual, no vincula en forma alguna al órgano, quien toma sus determinaciones por mayoría de votos, las cuales sí inciden de manera directa e inevitable en el desarrollo del proceso electoral.

Por lo antes señalado se concluye que el hecho de que el Consejero Presidente pronunciara una opinión a los medios de comunicación en forma alguna vulnera los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones, por lo que en el caso, no se desprendía alguna limitación al derecho fundamental de libertad de expresión del Consejero Presidente, ni vulneración a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, al no formar parte de una deliberación del Consejo General que pudiera comprometer su correcta actuación institucional.

En tal sentido, al no haber conductas de hecho que sean opuestas al correcto ejercicio de un derecho o a algún principio constitucional es que no cabe el ejercicio de ponderación, lo cual es acorde a lo establecido en los artículos 8 y 75 del código de la materia, deviniendo en consecuencia, lo **infundado** de los agravios señalados.

Finalmente, no pasa desapercibido para este Tribunal que el recurrente aduce que la responsable no valoró el impacto que el ejercicio de la libertad de expresión género sobre los ciudadanos. A este respecto este organismo jurisdiccional considera que no le asiste la razón puesto que, de la resolución impugnada se desprende que el Instituto sí



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

determinó el impacto que el ejercicio del derecho en comento pudo generar al contrastarlo con los principios de imparcialidad y de certeza.

La responsable refirió que en modo alguno las manifestaciones hechas por el Consejero Presidente del órgano en comento generaron confusión en los ciudadanos, puesto que existió una ulterior corrección, aunado a que las mismas no se hicieron con el fin de apoyar a un candidato o partido político o denostar a otros, en tal entendido consideró que tanto el principio de imparcialidad como el de certeza permanecieron intocados y en ese sentido el alcance de las expresiones, hechas en ejercicio de la libertad de expresión, no colisionan con el principio de legalidad y el Estado de Derecho, como lo refiere la actora.

En consecuencia al no haber una vulneración de principios y derechos y al no ser evidente una colisión de ellos, por lo tanto no era necesario que la autoridad responsable realizara una ponderación de principios ya que como se evidenció, no hay un derecho de mayor alcance en la litis; de ahí que se estime correcto lo determinado por la autoridad responsable.

En términos de lo razonado en los párrafos que anteceden, los agravios hechos valer por la coalición actora devienen **infundados e inoperantes**, de ahí que lo procedente sea confirmar la resolución reclamada.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III,

340 fracción II, 347, 348 fracción II, 350, 354 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declaran **infundados** e **inoperantes** los agravios hechos valer por el Maestro Silvino Espinosa Herrera, en su carácter de representante propietario de la Coalición 5 de Mayo, en términos de lo argumentado en el considerando **QUINTO** de esta sentencia.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución DEN-MCG-003/13, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en sesión ordinaria de veinte de junio de dos mil trece.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE AL ACTOR; POR OFICIO AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO Y POR ESTRADOS A LOS DEMÁS INTERESADOS.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por mayoría de votos y en sesión pública los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

MAGISTRADA

CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ.

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO.

SECRETARIO GENERAL

ISRAEL ARGÜELLO BOY.

SECRETARIO INSTRUCTOR

JESÚS ALÍ REYES ORTEGA.

-----**CERTIFICO**-----
Que la presente hoja con las firmas de dos Magistrados integrantes del Pleno de este Tribunal, el suscrito Secretario General de Acuerdos y el Secretario Instructor, corresponde a la resolución dictada dentro del recurso de apelación identificado con la clave número TEEP-A-223/2013, en un total de veinticinco fojas en original. **CONSTE.**-----
Heroica Puebla de Zaragoza, a veintiséis de julio de dos mil trece.-----

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY.

VOTO PARTICULAR RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 340, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 160 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA.

Por este medio y respetuosamente me permito disentir del voto mayoritario del Pleno de este Tribunal Electoral del Estado de Puebla respecto de la sentencia recaída al expediente identificado como TEEP-A-223/2013 al tenor de los siguientes consideraciones:

1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

La Coalición “5 de Mayo” presentó denuncia en contra del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado (en adelante Consejo General), con motivo de una entrevista publicada el diez de junio de este año, en el periódico “El Sol de Puebla”, en la que refirió que en el presente proceso electoral se podría realizar una transferencia de votos por parte de aquel candidato que declinara la postulación de algún instituto político, lo que en su concepto configuró una conducta grave que atentó contra los principios que regulan la función estatal de organizar elecciones.

Previo trámite realizado a la referida denuncia, el veinte de junio siguiente, el Consejo General resolvió declarar infundada la misma, por las razones siguientes:

i. Que las manifestaciones que realizó el Consejero Presidente del Consejo General no trasgredieron el principio de legalidad

porque en nada modificaron el sistema integral de justicia electoral.

ii. Que el aludido funcionario con motivo de su cargo, no pudo influir en el proceso electoral o resultar imparcial, pues de la referida nota periodística no se desprendía como pudiesen verse violentados los principios rectores de la materia, además, que de las probanzas no se observó promoción alguna a un candidato en particular.

iii. Que el Consejero Presidente no intentó confundir a los electores, dado que como se observa de la diversa nota publicada el once de junio en el mismo medio informativo, a juicio de la responsable sólo cometió un “*lapsus calami*”⁴ que corrigió el funcionario, aceptando que no podía realizarse la transferencia de votos y que en concepto del resolutor no era posible que existiera la aludida confusión, aunado a que sólo se trató de un miembro del Consejo.

iv. Que era incorrecta la apreciación del denunciante de que el derecho de libertad de expresión del Consejero Presidente no era absoluto, pues el criterio jurisprudencial que hace valer es relativo a un caso distinto, sin que puedan ser objeto de persecución por el órgano administrativo.

v. Que fue errónea la valoración de la Coalición actora respecto de infracciones al principio de certeza, al establecer que las manifestaciones imputadas al Consejero Presidente rompieron la certeza, además que, se dieron en el ejercicio de la libertad de expresión.

⁴ No pasa desapercibido que es desafortunada la utilización del término, en atención a que “*lapsus calami*” sólo se utiliza para hacer notar un error mecánico que se comete al escribir —error de pluma— y no una falsa percepción de la realidad como aconteció en la especie, lo anterior puede ser corroborado en la página electrónica del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición, en la liga siguiente: <http://www.rae.es/drae/>

vi. Que las notas ofrecidas como pruebas eran meros indicios, de las que sólo se podía obtener la versión periodística de quien las emitió, sin que se pudiera determinar, entre otras cosas, faltas a la norma electoral.

Inconforme con lo anterior, el recurrente combatió dicha resolución señalando como agravios los siguientes:

1. Que el Consejo General apreció indebidamente las pruebas que ofreció al presentar la denuncia, ya que no analizó en conjunto las probanzas, pues no las contrastó a fin de llegar a la verdad de lo denunciado, vulnerando con ello el contenido del artículo 8 del Código y a su vez la legalidad y objetividad a que estaba obligado a observar.

2. A decir de la Coalición actora el Consejo General en un principio reconoció la existencia de las conductas cometidas por el Consejero Presidente y después negó la existencia de éstas, lo que trae consigo un defecto en la resolución denominado incongruencia.

3. El actor aduce que la autoridad responsable debió realizar una ponderación de los derechos entre la garantía constitucional de la libertad de expresión y el Estado de Derecho. A su parecer, el impacto de la libertad de expresión de una autoridad colisionó frente a la garantía del ciudadano de contar con actos y decisiones de la autoridad debidamente fundados y motivados y con la garantía de que la misma tenía un límite en su actuar. En tal sentido, existió un conflicto de normas por lo que el Instituto debió determinar el derecho de mayor alcance.

Por lo expuesto, el presente asunto se centra en determinar si el error provocado por el Consejero Presidente al dar la primera de las entrevistas

mencionadas —diez de junio—, vulneró o no la normativa electoral, si existió una indebida valoración del material probatorio o una limitante al derecho de libertad de expresión por el estadio de Derecho.

2. ESTUDIO DEL FONDO

En concepto de quien suscribe el presente voto particular razonado los agravios de mérito resultan parcialmente fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada y devolver el expediente para el efecto de que el Consejo General emita una nueva determinación, por los razonamientos siguientes.

2.1. Derecho de libertad de expresión

Las libertades de expresión y de opinión se encuentran garantizada en los artículos 1°, 6° y 7°, de la *Constitución Federal*; 2°, párrafos 1 y 2; 3°, 19 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1°, 2°, 13, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tales libertades, están sujetas a ciertas limitaciones o restricciones que se prescriben, en forma genérica, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal) y en los tratados internacionales (aplicables en términos de lo previsto en su artículo 133), cuando se ataque la moral, los derechos o reputación de tercero o la vida privada, provoque algún delito o perturbe o atente contra el orden público, la salud o paz pública, o bien, sea necesario para la protección de la seguridad nacional, mediante ley preestablecida y expresa, y ordinariamente sin que resulte válida la previa censura;

por tanto, la libertad de expresión no es un derecho de carácter absoluto.

Es por ello que existen protecciones de carácter sustantivo (el contenido de dicho derecho fundamental y los alcances de sus limitaciones); de carácter formal (las limitaciones o restricciones deben estar previstas previamente y legalmente), y de carácter instrumental (prohibición de su restricción por medios o vías indirectos).

Como puede observarse, el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión está sujeto a ciertas condiciones y restricciones o limitaciones enunciadas en forma genérica en disposiciones jurídicas fundamentales dentro del sistema jurídico nacional, las cuales deben desarrollarse en la ley secundaria, lo que, a la vez, permite sostener que tienen una base constitucional y son susceptibles de configuración legal. Es decir, estas restricciones o limitaciones establecidas legalmente deben ajustarse a las bases previstas en la propia *Constitución Federal*, respetando cabalmente su contenido o núcleo esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (v. gr., el derecho de igualdad y la necesidad de asegurar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

Por tanto, la libertad de expresión es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que su contenido o núcleo esencial se

encuentra previsto en la propia Constitución Federal y, en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio (dicho en otros términos, las circunstancias, condiciones, requisitos o términos en que se estima ilícita su puesta en práctica), según se desprende de la interpretación gramatical de dichos preceptos, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales e internacionales que, en términos de lo prescrito en el artículo 133 constitucional, son "Ley Suprema de toda la Unión".

En ese sentido, el legislador ordinario no es omnipotente sino que su ámbito competencial está delimitado para la configuración legislativa de los derechos fundamentales a efecto de establecer los requisitos o prohibiciones que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Federal prescribe que cuando se trata del derecho fundamental de libertad de expresión, sólo puede restringirse o suspenderse en los casos y con las condiciones que en la ley se establezcan.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se señala que los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos, los derechos

reconocidos en el mismo sin distinción alguna (como en forma contraria ocurriría si se desconociera la que deriva por la detentación de un cargo público que conlleva la colocación de una situación de privilegio ante los demás), así como a adoptar las medidas oportunas (legislativas o de otro carácter) que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el referido Pacto.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se indica que los Estados partes están comprometidos a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna (esto es, proscribiendo toda situación que implique una situación de privilegio, como ocurre cuando se ocupa un cargo público que expresa o implícitamente otorgue una situación de ventaja frente a los demás), así como adoptar las medidas legislativas o de cualquier índole que hagan efectivos los derechos y libertades reconocidos en la propia Convención, estando obligados a interpretar las disposiciones del tratado sin permitir que el propio Estado o algún grupo o persona suprima el ejercicio o goce de los derechos y libertades reconocidos en ella o los limite en mayor medida que la prevista en ella, debiendo aplicar las restricciones permitidas a su goce y ejercicio conforme a leyes que se dicten por razones de interés general, y con el propósito para el cual han sido establecidas, así como atendiendo a los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática⁵.

⁵ Similares argumentos se sustentaron por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JRC-221/2003, SUP-

Ello implica, que si en los ordenamientos atinentes el legislador ordinario fijó alguna restricción al funcionario que ocupa un cargo público que expresa o implícitamente le otorga una situación de ventaja frente a los demás, podrá restringirse o vedársele su libertad de externar una opinión o expresión, a fin de salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales o convencionales.

Ahora bien, la Constitución Federal en su artículo 116, Norma IV, inciso b), establece que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades de la materia, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Por su parte, el numeral 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (en adelante Constitución Local), señala que el Consejo General es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia guíen todas las actividades del Instituto Electoral del Estado.

Asimismo, el Código de la materia en su artículo 8 indica que en el ejercicio de la función estatal para organizar las elecciones, serán principios rectores, la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Como se observa, los aludidos principios tienen una base constitucional y configuración legal, por lo que deben observarse irrestrictamente por las autoridades electorales —Consejos y Consejeros Electorales—.

De lo expuesto, se concluye que el derecho de libertad de expresión del Consejero Presidente o cualquier otro Consejero integrante del Consejo General, se encuentra limitado por el legislador ordinario, al ocupar un cargo público que expresa o implícitamente le otorga una situación de ventaja frente a los demás, a efecto de salvaguardar los principios, constitucionales que rigen la función estatal de organizar las elecciones. Es decir, el Consejero amparado bajo su libertad de expresión, no puede vulnerar los principios que rigen en la materia, por lo que expresamente se halla limitado ese derecho fundamental⁶.

En esa tónica, en efecto el Consejo General no interpretó correctamente las disposiciones atinentes, pues contrario a lo señalado, el derecho de libertad de expresión del Consejero Presidente no es absoluto, pues existen otros principios electorales de confección constitucional y legal que el legislador ordinario salvaguarda en la función pública de organizar las elecciones, lo que no fue atendido por la responsable en la resolución impugnada.

Cabe precisar que contrario a lo argumentado por el impugnante, de lo antes expuesto no existe una confrontación o ponderación del derecho fundamental de libertad de expresión con el principio de Estado de Derecho, en virtud de que a juicio de la ponente tales cuestiones se complementan, toda vez que es el propio legislador quien puede establecer límites a ese derecho fundamental sin que, como se dijo, pueda tener un carácter absoluto, es decir, es la propia ley o la normativa quien limita la libertad de expresión del Consejero Presidente y

⁶ Véanse los artículos 174 y 387 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

que por tanto no tenga el carácter absoluto que se menciona en la resolución combatida, de ahí que no se pueda establecer cual de los dos deba prevalecer sobre el otro, sino por el contrario ambas cuestiones se armonizan para dar coherencia al sistema electoral.

2.2. Indebida valoración de pruebas

De autos se desprende que el diez y el once de junio del año en curso, se publicaron dos notas en el periódico denominado “El Sol de Puebla” y en la página electrónica del mismo diario, en las que constan las declaraciones del Consejero Presidente en relación a que erróneamente señala y posteriormente aclara, respectivamente, la posibilidad de que un candidato que declina su candidatura pudiese transferir sus votos a otro distinto.

Si bien es cierto que las notas en un principio tienen un valor indiciario, también lo es que el órgano resolutor debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto si no obra constancia de que el o la afectado(a) con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye u omite pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos consignados en éstas, a fin de sopesar todas esas circunstancias con la aplicación de las reglas de la lógica y verificar si alcanzan o no un valor demostrativo pleno⁷.

En ese orden de ideas, tenemos que el Consejero Presidente concedió una entrevista al reportero Efraín

⁷ Jurisprudencia 38/2002, bajo el rubro: “NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA”, consultable en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, visible a página 44. Esta jurisprudencia y, en su caso, las demás tesis emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puede ser consultadas en la página electrónica www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis.

Núñez del periódico “El Sol de Puebla” el siete de junio del año en curso y publicada el diez siguiente, que e lo que interesa refiere lo siguiente:

“[...]

“Declinar y transferir votos es una opción: IEE

De manera inédita en una elección local de Puebla, los candidatos a alcaldes de los 217 municipios de la entidad y a diputados por los 26 distritos locales podrán declinar por alguno de sus adversarios, a quien le serán sumados sus votos, reveló Armando Guerrero Ramírez, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado (IEE), quien agregó que los abanderados tienen hasta el próximo 3 de julio para hacer expresa dicha decisión.

[...]

Respecto al tema de la declinación, Armando Guerrero recordó que por primera vez en un proceso electoral se establece en el Coipep la posibilidad de declinar por alguno de los contendientes.

Recordó que si este supuesto se da en los días previos a la elección los votos del candidato que decline, cuyo nombre y logotipo del partido aparecerán en la boleta, serán a favor del abanderado por el que se haya sumado.

“La solicitud se debe hacer oficial y de manera pública para que el Instituto Electoral del Estado esté informado de esta decisión”, sostuvo el consejero presidente.

Precisó que el candidato que tome esa decisión notificará por escrito al Consejo General a través de un oficio.

De esta forma, aunque los votos de su candidatura serán a favor de quien haya declinado el sufragio cuenta para el partido que lo abanderó para determinar la repartición de prerrogativas.

[...]"

Asimismo, de autos se desprende que el Consejero Presidente, el citado diez de junio solicitó al referido medio una nueva entrevista que fue publicada el once siguiente, en la que refirió:

"[...]

Guerrero se equivocó

Armando Guerrero Ramírez, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado (IEE), reconoció una equivocación de su parte al declarar a El Sol de Puebla que es posible transferir los votos de un candidato que decline a favor de otro y rechazó que el órgano electoral actúe de manera "parcial" a favor de Puebla Unida.

En entrevista con el Sol de Puebla el consejero consideró necesario rectificar sobre su señalamiento y negó que intente confundir a la audiencia.

Guerrero Ramírez precisó que durante la entrevista realizada por este medio de

comunicación el viernes pasado “visualizó” un concepto diferente al que se le planteó en la pregunta.

“No hay la posibilidad de hacer transferencias de votos. La ley no contempla la transferencia de votos, ni la declinación de un candidato a favor de otro. Estas precisiones las hago con el objetivo de que el proceso estatal transcurra en paz. Hago una precisión, el viernes cuando me hiciste la pregunta, el concepto que yo visualicé, depuré y digerí era otro al que se me estaba planteando”.

[...]”

Ahora bien, del escrito del Consejero Presidente al producir contestación al emplazamiento efectuado con motivo de la aludida denuncia, mencionó que:

“Niego rotunda y categóricamente que a la parte actora le asista derecho y razón para denunciar lo señalado en el apartado de premisa menor de su escrito de denuncia, debido a que en principio lo señalado por el actor resulta ser totalmente incongruente y contradictorio, además de absurdo y aberrante, toda vez que seré muy enfático al precisar que el denunciante señala que “en las declaraciones vertidas por mi parte como Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, y publicadas en uno de los medios de comunicación escrita y digital más leídos en nuestro estado, el periódico denominado El Sol de Puebla, de fecha 10 de

junio 2013, hecho que se puede constatar en la primera plana y la información se encuentra en la página “3A”, en la columna del Reportero Efraín Núñez, como también se constata en la página de internet del diario mencionado anteriormente que es <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/notas/n3012879.htm>.”, en las cuales realicé algunas manifestaciones, no se desprende que se realice promoción a favor de un candidato en particular, así como tampoco se desprende que realicé manifestaciones denostativas en contra de algún candidato, por lo que mi actuar como Consejero Presidente fue imparcial, oponiendo de este momento como defensa y excepciones la de oscuridad de la denuncia, así como las que se desprendan de este escrito de contestación de denuncia.

[...]

CAPITULO DE HECHOS

[...]

TERCERO [...] me percató que la entrevista realizada con fecha siete de junio de dos mil trece, misma que fue publicada con fecha diez de junio del mismo año por el periódico “El Sol de Puebla” se encuentra descontextualizada, ya que no se transcriben literalmente las respuestas y manifestaciones realizadas por el suscrito en dicha entrevista, percatándome además que dicha publicación contiene opiniones personales del periodista.

[...]"

De lo antes anotado y con fundamento en el artículo 359 del código electoral, válidamente podemos adminicular las notas y contestación a fin de establecer lo siguiente:

I. Que en efecto el Consejero Presidente el siete de junio del año en curso, realizó una entrevista al periódico el Sol de Puebla, la cual fue publicada el diez siguiente, en la que manifestó la posibilidad de que un candidato que declinara su postulación a un cargo de elección popular transfiriera sus votos a otro, así como el procedimiento respectivo, fundándose en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

II. Que el mismo día solicitó la rectificación de esa declaración, misma que se publicó el once de junio, manifestando la imposibilidad de trasferir el sufragio por parte de algún candidato a favor de otro.

III. Que el Consejero Presidente reconoce en forma plena y espontánea lo declarado en la nota publicada el once de junio, tan es así, que la ofrece como prueba de su parte en el procedimiento administrativo sancionador.

Esto es así, porque en la contestación reconoce que vertió las declaraciones publicadas el diez de junio, sin que sea obstáculo que mencione que éstas se encuentran descontextualizadas, porque eso implica una afirmación de su parte que revierte la carga de la prueba en su contra en términos del numeral 356, párrafo segundo, del Código, sin que de su ocurso se advierta algún elemento demostrativo que demuestre que dicha entrevista fue tergiversada por su autor, ya que estuvo en posibilidad de solicitar, a través del

órgano instructor de la denuncia, las notas y/o grabación respectivas para demostrar su dicho.

De igual forma, de la nota aclaratoria se advierte que reconoció una equivocación de su parte al declarar la posible transferencia de votos de un candidato que decline, que consideró necesario rectificar sobre su señalamiento y negó que intentó confundir a la audiencia y que “visualizó” un concepto diferente al que se le planteó en la pregunta, argumentos que en forma alguna desmienten la conducta denunciada, sino por el contrario la confirman.

En ese sentido, tal como lo afirma la coalición actora, el Consejo General realizó una incorrecta valoración del material probatorio aportado, al no adminicular correctamente las aludidas manifestaciones libres y espontáneas del Consejero Presidente, en las que reconoce haber realizado las mismas, así como en el ejercicio de la función que desempeña, con las cuales pudo vulnerarse la normativa electoral atinente como se establece en el apartado siguiente.

2.3. Violación a la normativa electoral

De la valoración a las referidas documentales contrario a lo señalado por la autoridad responsable, sí se advierte una posible vulneración a la normativa electoral como a continuación se precisa.

El incumplimiento de un deber jurídico lleva implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), por lo que debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de

derechos políticos, con la consecuente trasgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.

En ese orden de ideas, en el régimen administrativo sancionador electoral existe: **a)** Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; **b)** El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; **c)** La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, **d)** Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos⁸.

⁸ Jurisprudencia 7/2005 de la Sala Superior, bajo el rubro: “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”, consultable en la Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

De igual forma, debemos recordar que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que en la materia que nos ocupa le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal⁹, tales como el “principio de exclusiva protección de los bienes jurídicos”, según doctrina uniforme.

El concepto de bien jurídico fue utilizado por ilustre jurista alemán Rudolf Von Ihering, tratando de diferenciarlo del derecho subjetivo en cuya concepción individualista no cabía la nueva idea del derecho penal, como protector de la sociedad y no sólo del individuo.

Algunos otros juristas, como Nawiasky, indican que en vez de bien jurídico se puede hablar de fin jurídico o interés jurídicamente protegido, pues en el concepto positivista del derecho subjetivo cabe perfectamente.

En la teoría positiva el bien jurídico es fijado por el legislador, a través de la observación de la realidad social y dependiendo de su ideología, a efecto de determinar cuales objetos desea proteger mediante el uso de la sanción, como por ejemplo la vida, la libertad, la seguridad, la honra, la propiedad, etcétera.

Así, el legislador establece que cuando una persona comete un acto ilícito que consiste en violar los bienes

Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

⁹ Resulta ilustrativa la tesis XLV/2002, bajo el rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”.

jurídicos de otra, le será aplicada una sanción que consiste en irrogar coactivamente la fuerza del Estado¹⁰.

De lo anterior, también por doctrina uniforme, se ha establecido la clasificación siguiente: delitos los de lesión y delitos de peligro.

El delito de lesión es aquel que ocasiona un daño al bien jurídico protegido, es decir, su afectación por cualquier vía, no ofrecen más que dificultad que la determinación de su inicio y la relación de causalidad; en cambio, el delito de peligro es aquel que observa como contenido la sola puesta en riesgo de los bienes cuya protección garantiza el derecho, que lleva a la necesidad de conceptuar ese peligro como base de identificación de este tipo de conductas¹¹.

Como se observa, el tipo de peligro describe conductas que amenazan un bien jurídico de interés colectivo y de trascendencia tan grande que no se requiere que, efectivamente, causen lesión para castigar al sujeto activo, sino que basta en ponerlo en riesgo para ejercer el poder coactivo del Estado mediante una sanción.

Sentado lo anterior, tenemos que conforme a los artículos 8, 72, 79, 80, fracción I, 89, fracción I, 90, primer párrafo y 91, fracción I, del Código, el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto y responsable de **vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de los principios rectores de legalidad, imparcialidad,**

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano A-C, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edición histórica, Editorial Porrúa, S.A. y U.N.A.M., México, 2011, a página 393.

¹¹ Obra Delitos de Lesión y Delitos de Peligro, Gustavo Malo Camacho, páginas 221 a 222, consultable en la página electrónica <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/854/13.pdf>

objetividad, certeza e independencia, profesional en su desempeño, integrado, ente otros, por un Consejero Presidente con derecho a voz y voto, y de representar legalmente al Instituto.

Como se aprecia, el Consejero denunciado debe ser un profesional en su desempeño y velar por la constitucionalidad y principios que rigen a la materia electoral.

Por tanto, con las declaraciones realizadas por el Consejero Presidente —transferencia de votos—, si bien es cierto no se materializaron en un acuerdo o resolución, también lo es que la declaración contraviene lo preceptuado por los artículos 116, norma IV, inciso a), de la Constitución Federal; 3, párrafo segundo, de la Constitución Local; y 11 del Código de la entidad, pues en dichos numerales establecen que el voto debe ser universal, libre, personal, secreto, directo e **intransferible**.

Aunado al hecho, de que el Consejero Presidente además de conocer y resolver los asuntos del Consejo General, al tener el carácter representante legal del Instituto Electoral del Estado actúa a nombre del mismo; por tanto, es uno de los principales actores de dirigir y organizar el proceso electoral, quien al ser un profesional en su desempeño, debe tener cuidado en lo que expresa y esto siempre debe tener una base cierta y objetiva conforme a los principios que rigen la materia electoral.

Por lo que a criterio de quien aquí resuelve, contrario a lo determinado por la responsable, el material probatorio mencionado acredita plenamente que la declaración vertida por el Consejero Presidente publicada el diez de junio en el

periódico “El Sol de Puebla”, puso en peligro el bien jurídicamente tutelado por el legislador, de **certeza** en la contienda electoral, contemplado por los artículos 116, norma IV, inciso a), de la Constitución Federal; 3, fracción II, párrafo IV, de la Constitución Local; y 8, fracción IV y 79, primer párrafo, del código de la materia.

Por lo expuesto, si en el caso existe un principio de reserva legal del Consejero Presidente de realizar solamente aquello que la Ley le faculta, que el derecho de libertad de expresión del servidor público no es absoluto, por lo que puede ser sancionado en términos del artículo 387 del Código, precepto establecido en forma previa a la comisión del hecho, además de que se encuentra expresado en una forma escrita abstracta, general e impersonal, a efecto de que las autoridades electorales conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo ordinario sería revocar la resolución impugnada, a fin de que el Consejo General tomando en consideración las razones vertidas dicte una nueva determinación.

Por todo lo anterior es que no comparto el sentido del proyecto que adoptó la mayoría.

MAGISTRADA

CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ.