



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEP-A-14376/2014.

**ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA.**

**TERCERO INTERESADO:
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE PUEBLA.**

**MAGISTRADO PONENTE:
FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y
BRETÓN.**

**SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
GUILLERMO ROSETE MORALES.**

Heroica Puebla de Zaragoza, a once de diciembre de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro citado, promovido por el Partido Revolucionario Institucional por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, para controvertir la resolución emitida por el referido Consejo General en el Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave de expediente CPQD/ESP/PRI/002/2014.

RESULTANDO

De la narración de los hechos que el actor hace en su demanda y de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

I. Presentación de la denuncia. El diecisiete de enero de dos mil catorce, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, denunció al Ciudadano Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, por las siguientes conductas:

1. Difusión desde el diez de enero de dos mil catorce de diverso promocional relacionado con el tercer informe de labores con el nombre e imagen del denunciado.
2. Colocación de vallas electrónicas en el interior de estadios deportivos con sede en distintas entidades, en las que se pudo apreciar el apellido del denunciado Rafael Moreno Valle Rosas, así como la frase “Transformando Puebla”

II. Resolución del Consejo General. El veintiocho de marzo de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, emitió resolución en la que, entre otras cosas:

1. Se **declaró incompetente** para conocer la denuncia respecto a la presunta existencia de propaganda en las vallas electrónicas colocada en el interior de estadios deportivos;
2. **Remitió** al Instituto Electoral del Estado de Puebla copia certificada de la las constancias del expediente a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones y conforme a derecho hiciera el pronunciamiento respectivo; y
3. Declaró **fundado** el procedimiento en contra del entonces Director General de Puebla



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Comunicaciones del Gobierno del Estado de Puebla,
e **infundado** en favor del Gobernador del Estado de
Puebla

La documentación referida fue remitida al Instituto Electoral
del Estado el veintinueve de abril de dos mil catorce.

III. Integración del expediente. El nueve de junio del
mismo año, el Secretario de la Comisión Permanente de
Quejas y Denuncias del referido Instituto Electoral local
acordó la recepción del expediente y su registro como
Procedimiento Especial Sancionador identificado con la
clave **CPQD/ESP/PRI/002/2014**.

**IV. Dictamen de la Comisión Permanente de Quejas y
Denuncias.** El veintisiete de octubre de dos mil catorce, la
Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto
Electoral del Estado aprobó el dictamen
DIC/CPQD/ESP/002/2014 correspondiente al procedimiento
especial sancionador del expediente
CPQD/ESP/PRI/002/2014 y la turnó al Consejo General de
ese instituto para emitir la resolución respectiva.

V. Acto impugnado. El treinta de octubre del año que
transcurre el Consejo General del Instituto Electoral del
Estado de Puebla aprobó la resolución del procedimiento
especial sancionador correspondiente al expediente
registrado con la clave **CPQD/ESP/PRI/002/2014**.

En esa resolución se determinó, entre otras cosas, declarar
infundado el agravio sostenido en contra del Gobernador
Rafael Moreno Valle Rosas por no acreditarse la conducta
infractora, en términos del considerando **SÉPTIMO**.

VI. Recurso de apelación. El cuatro de noviembre del
mismo año, el representante propietario del Partido

Revolucionario Institucional acreditado ante el Consejo General del citado instituto electoral interpuso un recurso de apelación para controvertir la resolución referida en el antecedente inmediato anterior.

VII. Tercero interesado. Durante la tramitación del medio de impugnación que se resuelve, el siete de noviembre de dos mil catorce, compareció como tercero interesado, el Gobernador Constitucional del Estado por conducto de su Consejero Jurídico.

VIII. Trámite. El trece de noviembre siguiente fue recibido en este Tribunal Electoral el medio de impugnación así como el expediente formado por la autoridad administrativa electoral local.

IX. Turno. Por acuerdo de la misma fecha el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave TEEP-A-14376/2014 y turnarlo a la ponencia a su cargo para formular el proyecto de resolución que en derecho corresponda.

X. Requerimiento. Por medio de proveído de veinte de noviembre del mismo año, el magistrado instructor hizo diverso requerimiento a la autoridad responsable a efecto de que remitiera documentación relacionada con el medio de impugnación que se resuelve. El mismo fue cumplido en tiempo y forma en la fecha citada.

XI. Admisión, cierre de instrucción y cita a sesión. En su oportunidad, al contar con elementos suficientes para resolver y no quedar diligencias pendientes por desahogar, el Magistrado Instructor admitió la demanda, así como las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes, cerró la



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV incisos b), c) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 325, 338 fracción III, 347, segundo párrafo, 348, fracción II, 350 y 354 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Lo anterior porque en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla este organismo es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de la entidad y funge como ente de control para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral.

Además porque en el caso particular se actualiza lo dispuesto en los artículos 350 y 354, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, toda vez que trata de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, para controvertir la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **CPQD/ESP/PRI/002/2014**, en la que declaró infundada la denuncia en contra del Gobernador del Estado de Puebla

por la presunta infracción al código electoral en materia de propaganda gubernamental.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

El escrito de demanda del medio de impugnación promovido por el Partido Revolucionario Institucional cumple con los requisitos previstos en los artículos 350, tercer párrafo y 361 ambos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; en virtud de que fue promovido por escrito, por parte legítima, dentro del término de ley; y conforme a las demás formalidades previstas en el referido Código; de ahí que esta autoridad no advierta algún impedimento para entrar al estudio de fondo.

TERCERO. Comparecencia de Tercero Interesado. Se tiene por reconocido el carácter de tercero interesado al Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, por conducto del Consejero Jurídico.

Esto es así porque exhibió en tiempo y forma el ocurso con el que manifestó tener una pretensión contraria a la del actor.

CUARTO. Síntesis de agravios y método para su estudio.

En el medio de impugnación que se resuelve esta autoridad jurisdiccional advierte que el actor refiere la existencia de un “Primer Agravio”, sin que identifique alguno adicional.

Sin embargo, del escrito inicial de demanda se desprende que en realidad el recurrente sustenta su causa de pedir en diversos motivos de disenso que expone en la narrativa contenida en la totalidad del ocurso.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Por ello, en cumplimiento al principio de exhaustividad se analiza la demanda de manera integral a efecto de dictar la sentencia que en derecho corresponda, sin perjuicio de que los motivos de disenso examinados estén circunscritos a una parte específica del escrito de apelación.

Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 2/98 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 2, Año 1998, páginas 11 y 12 con el rubro y texto siguientes:

AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.-Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Acorde con lo anunciado, esta autoridad deduce que los motivos de queja son los siguientes:

a. Incongruencia en la valoración de pruebas.

Desde la perspectiva del recurrente, no hay una valoración congruente en sus dos vertientes (interna y externa) de las conductas a la luz de las pruebas aportadas, debido a que el Instituto no analizó la difusión de los apellidos del Gobernador Constitucional del Estado y la frase “Transformando Puebla” que estima, son violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Asimismo, aduce que esa misma incongruencia por parte del Consejo General es visible al no analizar la difusión del nombre e imagen del titular del Ejecutivo en promocionales televisivos divulgados en el Distrito Federal y del Estado de México.

En concepto del apelante, para atender adecuadamente los agravios expresados en la denuncia, debió tomarse en cuenta que el artículo 134 Constitucional, indica que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y la responsable no observó que los promocionales no tienen ningún elemento respecto a la gestión de gobierno.

Para el actor, la responsable tampoco observa que el citado dispositivo constitucional, especifica que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces y símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; y en la especie, estima que tales elementos se actualizan con los promocionales y vallas colocadas en los estadios de fútbol.

Asimismo, establece que la responsable no analizó elementos contundentes como:

- a) La contratación con recursos públicos
- b) Por un poder público local
- c) Difundida a través de la televisión
- d) Contiene el nombre de Rafael Moreno Valle Rosas
- e) Contiene la imagen de Rafael Moreno Valle Rosas
- f) Contiene la voz de Rafael Moreno Valle Rosas
- g) Contenido tendiente y directo a promover la imagen del Gobernador



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

Concluye, señalando que el Consejo General del Instituto debió tomar en consideración que el promocional televisivo que se difundió en canales de cobertura fuera del Estado de Puebla (Distrito Federal y Estado de México) así también que las vallas fueron colocadas en diversos estadios de entidades federativas distintas a la del Estado de Puebla, resultando contrarias al artículo 134 de la Constitución Federal.

b. Ausencia de aplicación supletoria del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda política.

En concepto del recurrente, la responsable debió tomar como referencia los criterios contenidos en el citado Reglamento para un mejor “reforzamiento” de la decisión.

c. Ausencia de análisis de la conducta a partir de partir de la apariencia de “buen derecho” porque busca encubrir conductas ilegales en contravención a lo establecido en el numeral 8, del Código Electoral Local.

Para el instituto político actor, la responsable tiene la intención de encubrir conductas ilegales, violando con ello el principio de legalidad consagrado en el artículo 8 del Código de la materia.

d. Ausencia de análisis del contexto temporal en que se cometieron las conductas y de su difusión en época de veda electoral.

En concepto del demandante, la responsable no funda ni motiva su determinación de manera congruente porque declara infundada la queja sin observar que el promocional

y las vallas electrónicas constituyen propaganda de comunicación social referente a un informe de labores y por tanto, se encontraba en las restricciones del artículo 228, párrafo quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que debieron analizarse en la perspectiva local.

Además sostiene que la responsable pierde de vista que al momento de darse la conducta aún no se establecía si los medios de impugnación relacionados con el proceso ordinario estaban resueltos y por ende no podía tenerse por concluida la veda electoral.

A fin de realizar el pronunciamiento que en derecho corresponda, en el siguiente considerando este órgano jurisdiccional local analizará los motivos de desavenencia expuestos, acorde a su competencia.

QUINTO. Análisis de fondo.

I. Delimitación de la materia de estudio.

De la síntesis de agravios expuesta en el considerando que precede, puede advertirse que el recurrente manifiesta su desacuerdo por lo que considera un mal resultado de la denuncia interpuesta el diecisiete de enero del año en curso por el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, contra el Gobernador Constitucional del Estado de Puebla y atribuye esa circunstancia a un indebido actuar del Consejo General del Instituto Electoral de esta entidad, en la apreciación de las conductas reprochadas, consistentes en la difusión de promocionales televisivos con motivo del tercer informe de labores y de la colocación de vallas electrónicas en diversos estadios de fútbol.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Ante tal escenario, debe precisarse que esta sentencia **únicamente** puede ocuparse de los motivos de queja que se relacionan con la colocación de vallas electrónicas, debido a que la difusión de propaganda en radio y televisión, no fue materia de análisis por parte de la autoridad electoral local.

Ciertamente, el veintiocho de marzo de dos mil catorce, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo CG/133/2014, escindió la materia de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional por conducto de su representante, a fin de que la autoridad federal resolviera exclusivamente lo relativo a la difusión de promocionales en radio y televisión; en tanto que al Instituto Electoral local correspondería la valoración de la conducta consistente en la colocación de vallas electrónicas con los apellidos “Moreno Valle” y la frase “Transformando Puebla”, al ser consideradas como propaganda fija, que no incide en la materia electoral federal, ni está involucrada con aspectos de radio y televisión.

En esas condiciones, resultan **INOPERANTES** los argumentos a través de los cuales el instituto político recurrente se duele de la indebida fundamentación y motivación del acto reclamado; así como de la apreciación de las conductas y valoración de pruebas que tengan implícita la difusión de promocionales en radio y televisión; mismos que de acuerdo con la síntesis expuesta son:

- a) Incongruencia al no analizar la difusión del nombre e imagen del titular del Ejecutivo en promocionales televisivos divulgados en el Distrito Federal y del Estado de México.

- b) El Consejo General del Instituto debió tomar en consideración que el promocional televisivo se difundió en canales de cobertura fuera del Estado de Puebla (Distrito Federal y Estado de México) así también que las vallas fueron colocadas en diversos estadios de entidades federativas distintas a la del Estado de Puebla, resultando contrarias al artículo 134 de la Constitución Federal.

Ahora bien, la ineficacia de tales argumentos deriva que el actor parte de la premisa falsa de que el Instituto Electoral de esta entidad, analizó y decidió el contenido de la denuncia respecto a dichos temas, lo cual como ya quedó establecido, no ocurrió. De ahí que al sustentarse en una proposición no verdadera, a ningún fin práctico conduciría su análisis, puesto que no podrían tener por efecto la revocación del acto reclamado.

En cuanto al resto de los agravios que contienen argumentos que indistintamente se refieren a los promocionales y a las vallas electrónicas, este Tribunal, en aplicación del principio de suplencia de la queja deficiente, establecido en el artículo 370, segundo párrafo del Código de Instituciones y Procesos Electorales, los entenderá referidos exclusivamente a la colocación de vallas electrónicas, en términos de la delimitación de competencias efectuada por el Instituto Federal Electoral, en el acuerdo ya referido.

II. Estudio de los agravios.

a. Incongruencia en la valoración de pruebas.

Desde la perspectiva del recurrente, no hay una valoración congruente en sus dos vertientes (interna y externa) de las



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

conductas a la luz de las pruebas aportadas, debido a que el Instituto no analizó que la difusión de los apellidos del Gobernador Constitucional del Estado y la frase “transformando Puebla” son violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Para el actor, la responsable no observa que el artículo 134 Constitucional especifica que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces y símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; y en la especie, estima que tales elementos se actualizan en las vallas colocadas en los estadios de fútbol.

Asimismo, establece que la responsable no analizó elementos contundentes como:

- I. La contratación con recursos públicos
- II. Por un poder público local
- III. Difundida a través de la televisión
- IV. Contiene el nombre de Rafael Moreno Valle Rosas
- V. Contiene la imagen de Rafael Moreno Valle Rosas
- VI. Contiene la voz de Rafael Moreno Valle Rosas
- VII. Contenido tendiente y directo a promover la imagen del Gobernador

Concluye, señalando que el Consejo General del Instituto debió tomar en consideración que las vallas fueron colocadas en diversos estadios de entidades federativas distintas a la del Estado de Puebla, resultando contrarias al artículo 134 de la Constitución Federal.

Para un mejor estudio se divide el planteamiento según la temática de que trate:

i. Congruencia de la resolución

Al respecto este tribunal considera que el planteamiento del partido político actor **INFUNDADO**.

Es infundado el motivo de disenso ya que contrario a lo manifestado por el apelante, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado sí valoró la conducta denunciada, consistente en la colocación de vallas en distintos estadios de futbol.

Se afirma lo anterior, pues esa autoridad local, se avocó al análisis del contenido de la propaganda fija en diversos estadios, en particular la que cita los apellidos “MORENO VALLE” acompañados de la frase “TRANSFORMANDO PUEBLA”, de ahí que en primer término, expuso la existencia de las vallas con las citadas frase y apellidos para posteriormente valorar sí esta propaganda infringía lo dispuesto en la normatividad electoral.

En este contexto, de la resolución impugnada se advierte que el instituto responsable consideró, en base a las pruebas ofrecidas y desahogadas, la propaganda referida no implicó una promoción personalizada del titular del ejecutivo local, toda vez que con la misma no se actualizan los supuestos de prohibición contenidos en el artículo 4, tercer párrafo de la Constitución del Estado, ni 217 del Código Electoral local, pues determinó que no se destaca la imagen, cualidades, logros de gobierno, partido político, creencias religiosas, o expresiones vinculadas con el sufragio que pudieran transgredir la normativa electoral local.

De ahí que esta entidad jurisdiccional estime que el Consejo General del instituto local se ajustó en forma correcta, y por



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

tanto, congruente, al análisis de la parte conducente de la denuncia inicial interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional ante el entonces Instituto Federal Electoral, es decir, respecto a la colocación de propaganda fija en vallas electrónicas dentro de tres estadios deportivos, y de la cual esta última se declaró incompetente, tal como se especificó en los antecedentes de esta sentencia.

Por tales razones, el argumento deviene ineficaz para alcanzar la pretensión, pues contrario a lo que se afirma en la demanda, el Consejo General del Instituto sí analizó la conducta denunciada.

ii. Inobservancia del artículo 134 Constitucional

El partido político apelante también considera que la responsable no valora de manera correcta el artículo 134 de la Constitución Federal porque indebidamente consideró que las vallas no tienen ningún elemento informativo de la gestión gubernamental.

A juicio de este tribunal el agravio deviene **INOPERANTE**, toda vez que si bien en la resolución impugnada el Consejo General del Instituto Electoral responsable no analizó la conducta denunciada invocando expresamente el artículo 134 constitucional, ni argumentó que basaba su determinación en la interpretación conforme, lo cierto es que en el acto combatido se puede advertir que sí efectuó una interpretación y aplicación de lo dispuesto en los artículos 4, fracción III de la Constitución del Estado y 217 cuatro párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla cuyo contenido es del tenor siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Artículo 4.

III.

...

Para garantizar la equidad en las campañas electorales durante el tiempo que comprendan las mismas y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes públicos, los órganos autónomos, los municipios, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales o cualquier otro ente público, salvo las que fueran de carácter urgente por una contingencia natural, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para los programas de protección civil en casos de emergencia, así como los que acuerde el Consejo General del Instituto Federal Electoral. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Las Leyes correspondientes en sus ámbitos de aplicación respectivos, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos precedentes, así como el régimen de sanciones a que haya lugar.

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Artículo 217

...

Para garantizar la equidad en las campañas electorales durante el tiempo que comprendan las mismas y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes públicos, los órganos autónomos, los municipios, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales o cualquier otro ente público, salvo las que fueran de carácter urgente por una contingencia natural, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para los programas de protección civil en casos de emergencia, así como los que acuerde el Consejo General del Instituto Federal Electoral. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

* Lo resaltado es propio de esta sentencia



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

De los artículos transcritos se advierte que guardan una amplia semejanza con el referido 134 constitucional que en el octavo párrafo establece:

Artículo 134.-

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

De lo anterior se evidencia que si bien se trata de previsiones establecidas en distintas normas, su contenido es idéntico en cuanto a la prohibición de difundir propaganda con nombres, imágenes, voces, o símbolos, para promocionar a un servidor público es idéntica.

Por lo tanto, con independencia de que no se hubiera llevado a cabo una interpretación y aplicación expresa de lo dispuesto en el citado artículo 134, el estudio que hace la responsable de la conducta denunciada en base a la legislación constitucional y electora local no le genera un agravio al actor, pues en las referidas normas se aprecia que se prohíbe la misma conducta y tutelan los mismos principios.

En esos términos, al haberse observado los mismos elementos que se desprenden de la Carta Magna, no existe perjuicio para el recurrente.

Ahora bien, las prohibiciones que se derivan de la Carta Magna y de la normatividad electoral local fueron observadas por la responsable al momento de dictar su

determinación.

En efecto, lo anterior puede corroborarse en el Considerando SÉPTIMO de la resolución apelada, en el que la autoridad señaló:

En esa tesitura, este Consejo General del Instituto Electoral procede al análisis de la litis planteada y que se encuentra en el considerando SEXTO, consistente en determinar si la conducta del Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas es transgresora de los artículo 4, fracción III, párrafo tercero, y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como los numerales 217, cuarto párrafo, y 227, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, los cuales a la letra establecen:

Se transcriben

Además, agrega la responsable que de los artículos transcritos:

... se deduce la obligación de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales o cualquier otro ente público, de que la difusión de propaganda (difusión del informe de gobierno de los servidores públicos), durante tiempo de campañas electorales locales, en cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, en ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Incluso la responsable expuso que:

El Consejo General al percatarse que la conducta denunciada presuntamente violatoria, consistente en la probable promoción personalizada del Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas, a través de difusión de sus apellidos "MORENO VALLE", acompañados de la frase "Transformando Puebla"; y que se deberá analizar si la conducta atribuida configura una falta a la normatividad constitucional y/o legal en materia electoral local, e imponer, en su caso, las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando se acredite en auto del expediente en el que se actúa, los requisitos siguientes:

- I. Si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal.
- II. Si se vulneraron los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Finalmente concluyó señalando que:

...este Consejo General del Instituto Electoral al analizar los extremos descritos en las fracciones I y II del presente apartado, y **al no acreditarse que la propaganda denunciada** consistente en la colocación de los apellidos del hoy denunciado (MORENO VALLE), acompañados con la leyenda "Transformando Puebla" en vallas electrónicas, en vallas electrónicas ubicadas al interior de los estadios "Caliente", "Nemesio Diez" y "Azul"; con sede en los estados de Tijuana, México y en el Distrito Federal, respectivamente, durante la celebración de los partidos de futbol entre los equipos Tijuana vs. América, Toluca vs. Morelia y Cruz Azul vs Santos, **representara la promoción personalizada del** ciudadano Rafael Moreno Valle Rosas, en su carácter de **Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, más aun, que no se comprobó** que los hechos denunciados constituyeran violaciones a los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, fracción III, párrafo tercero, y 53, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; así como los numerales 217, cuarto párrafo, y 227, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, este Consejo General del Instituto Electoral determina declarar **infundados** los agravios expresados, en el procedimiento especial sancionador que se resuelve y que fue instaurado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, ciudadano Rafael Moreno Valle Rosas.

...

Como se advierte de la lectura de la resolución, el Consejo General sí se avocó al análisis de las normas presuntamente violadas para reconocer que con la propaganda motivo de la denuncia no se transgredió ni vulneró la normatividad electoral local, de ahí que resulte procedente desestimar el agravio hecho valer por el partido apelante.

iii. Indebida valoración de pruebas.

Del análisis a la resolución impugnada se advierte que, contrario a lo aducido por el actor, el instituto electoral responsable si tomó en consideración los argumentos y pruebas de la denuncia contenidos en el escrito primigenio, pues ello consta en el Considerando CUARTO del acto

impugnado, en el que se expone que el análisis se circunscribe a la colocación de propaganda alusiva a los apellidos del Gobernador del Estado de Puebla y la frase “Transformando Puebla”.

Además de la resolución impugnada se advierte que el Considerando QUINTO corresponde a la descripción de pruebas que obran en el expediente, mismas que en su momento fueron ofrecidas y aportadas con el escrito de denuncia inicial.

Precisado lo anterior, es relevante tener presente que en ese último Considerando, la responsable realizó una descripción de las pruebas aportadas y posteriormente en el Considerando SEPTIMO procedió a valorarlas y desahogarlas.

En ese último considerando se colige que el Consejo General advirtió la existencia de la propaganda denunciada, sin embargo, de cada una de las pruebas aportadas valoradas y administradas, no advirtió que su existencia fuera ilícita ni que de ella fuera responsable el Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

En concepto de este tribunal es correcta la apreciación y conclusión del instituto responsable, ello atendiendo a que como bien lo sustenta en la resolución, de las pruebas ofrecidas consistentes en tres vínculos de internet, y tres notas periodísticas no se puede advertir una conducta transgresora de la normativa electoral.

Lo anterior en base a que con esos elementos probatorios se no se acreditaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta que a juicio del partido denunciante es constitutiva de infracciones a la normativa electoral.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

Al respecto, debe tener presente que el denunciante señaló que los días diez y once de enero de dos mil catorce, en diversos juegos de la liga mexicana de futbol celebrados en distintos estadios se colocó propaganda fija en vallas electrónicas de que se apreciaron los apellidos, “MORENO VALLE” y la frase “TRANSFORMANDO PUEBLA”.

De ahí que la carga que tenía el partido denunciante radicaba en acreditar, con elementos fehacientes, ante la autoridad administrativa electoral lo siguiente:

- a) Que el Gobernador del Estado de Puebla era responsable de la colocación de la propaganda denunciada;
- b) Que indudablemente en las fechas señaladas se difundió esa propaganda;
- c) Que existió un arreglo previo entre el Gobernador y la persona encargada de celebrar convenios para la colocación de propaganda fija en las vallas electrónicas de cada uno de los estadios a los que antes se ha hecho referencia; y
- d) Corroborar que esa propaganda existió físicamente en los recintos deportivos.

No obstante, del escrito inicial de la denuncia no puede advertirse la forma en la que sea posible acreditar estos elementos ya que el instituto político acusante solo se limita a ofrecer las siguientes pruebas:

Tres videos localizables las siguientes páginas de internet:

- <http://televisadeportes.esmas.com/video/futbol/futbol-mexicano/247559/partido-toluca-vs-morelia-j2-1t-cl-2014/>
- <http://www.youtube.com/watch?v=T039mquiowy>
- <http://televisadeportes.esmas.com/video/futbol/futbol->

[mexicano/247547/resumen-cruz-azul-vs-santos-j2-cl-2014/](#)

Además ofreció el contenido de tres notas periodísticas en los siguientes enlaces:

- El Popular

Nota de trece de enero de dos mil catorce.

<http://elpopular.mx/local/tapizan-puebla-con-publicidad-estatal/>

- Vanguardia

Nota del catorce de enero de dos mil catorce.

<http://www.vanguardia.com.mx/despilfarramorenovalleensuimagen-1923751.html>

- Diario Cambio

Nota del catorce de enero de dos mil catorce.

<http://www.diariocambio.com.mx/2014/secciones/zoon-politikon/item/42054-gasta-moreno-valle-1-5-mdp-en-publicidad-en-estadios-de-futbol#xzz2qVgsWsUT>

También ofreció una prueba técnica consistente en un disco compacto que contiene un video con un promocional de televisión con la imagen y nombre del Gobernador, respecto al cual el Instituto Federal Electoral se pronunció en la respectiva resolución.

Así, de lo descrito es importante tener presente la naturaleza de las pruebas ofrecidas y las reglas establecidas para que las mismas puedan tener el efecto probatorio deseado.

En ese contexto es válido concluir que en relación las páginas de internet que contienen los videos de los diversos



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

partidos de la liga mexicana de futbol, el instituto responsable hizo bien al calificarlas como pruebas técnicas y desestimarlas por no cumplir las reglas establecidas en el artículo 33 de su Reglamento de Quejas y Denuncias que establece lo siguiente:

Artículo 33. Se considerarán pruebas técnicas las fotografías, los medios de reproducción de audio y video, así como aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del Instituto o no sean proporcionados por el oferente. En todo caso, el denunciante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, lugares y las circunstancias de modo y tiempo que se reproduce en la prueba.

Incluso sustentó esa consideración en la jurisprudencia 4/2014 y la tesis 36/2014¹ respectivamente, ambas del Tribunal Electoral Federal, consultables en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 23, 24, con los rubros y textos siguientes:

PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN.- De la interpretación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafos 1, inciso c), y 6, 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que toda persona tiene derecho a un debido proceso, para lo cual se han establecido formalidades esenciales, y que en los medios de impugnación previstos en materia electoral pueden ser ofrecidas, entre otras, pruebas técnicas. En este sentido, dada su naturaleza, las pruebas técnicas tienen carácter imperfecto -ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionar y modificar, así como la dificultad para demostrar, de modo absoluto e indudable, las falsificaciones o alteraciones que pudieran haber sufrido- por lo que son insuficientes, por sí solas, para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen; así, es necesaria la concurrencia de algún otro elemento de prueba con el cual deben ser adminiculadas, que las puedan perfeccionar o corroborar.

¹ Pendiente de publicación en la Gaceta, pero localizable en la página oficial del TEPJF.

PRUEBAS TÉCNICAS. POR SU NATURALEZA REQUIEREN DE LA DESCRIPCIÓN PRECISA DE LOS HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRETENDEN DEMOSTRAR.-

El artículo 31, párrafo segundo, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal define como pruebas técnicas, cualquier medio de reproducción de imágenes y, en general todos aquellos elementos científicos, y establece la carga para el aportante de señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a personas, lugares, así como las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba, esto es, realizar una descripción detallada de lo que se aprecia en la reproducción de la prueba técnica, a fin de que el tribunal resolutor esté en condiciones de vincular la citada prueba con los hechos por acreditar en el juicio, con la finalidad de fijar el valor convictivo que corresponda. De esta forma, las pruebas técnicas en las que se reproducen imágenes, como sucede con las grabaciones de video, la descripción que presente el oferente debe guardar relación con los hechos por acreditar, por lo que el grado de precisión en la descripción debe ser proporcional a las circunstancias que se pretenden probar. Consecuentemente, si lo que se requiere demostrar son actos específicos imputados a una persona, se describirá la conducta asumida contenida en las imágenes; en cambio, cuando los hechos a acreditar se atribuyan a un número indeterminado de personas, se deberá ponderar racionalmente la exigencia de la identificación individual atendiendo al número de involucrados en relación al hecho que se pretende acreditar.

De la norma citada y las reglas establecidas en los criterios sustentados por la Sala Superior, es indudable que las pruebas técnicas no pueden surtir efectos por si solas, ya que su naturaleza requiere de elementos accesorios que las hagan perfectibles para demostrar y generar la plena convicción al juzgador de que se conculca la norma, en este caso la electoral.

Asimismo el contenido de este tipo de pruebas no puede tenerse como una verdad de hecho *per se*, ya que como lo establecen los criterios señalados, existe una relativa facilidad para confeccionarlas o manipularlas a modo, para en todo caso señalar una conducta.

No pasa desapercibido que en el caso particular, la aportación de estas pruebas no estuvo acompañada de una descripción de los hechos que pretendía demostrar el entonces denunciante, es decir, no existió una precisión en



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

la narración de las circunstancias que se pretendían probar. Consecuentemente, tampoco se demostraron con las imágenes, conductas, ni actos específicos imputados al denunciado, de ahí que con esos medios no sea posible advertir y tener por acreditadas las infracciones, pues la denuncia carece de una precisión de circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto a la supuesta colocación de vallas electrónicas en estadios deportivos por parte del Gobernador del Estado.

Por otro lado, las pruebas documentales que ofreció el partido denunciante consistentes en tres notas periodísticas tampoco son eficaces para acreditar la conducta denunciada pues carece de los elementos circunstanciales de necesarios para crear una convicción plena ante la autoridad de que los hechos materia de la denuncia no se ajustaban a lo dispuesto por la Constitución del Estado y el Código Electoral local.

En efecto, del contenido de las notas periodísticas se advierte destacadamente que se alude al tercer informe de labores del Gobernador del Estado, así como la difusión de propaganda gubernamental en estadios de futbol de la liga profesional mexicana, no obstante, en ninguna de esas notas se aprecia que corroboren hechos tendientes a probar la existencia de convenios, fechas ciertas de transmisión, y en todo caso, la ubicación cierta de la propaganda.

Cabe mencionar que con la denuncia, el partido político acusante debió acreditar la temporalidad en que fueron colocadas las vallas, así como la cantidad, los sujetos involucrados en la instalación y las circunstancias de cómo se llevó a cabo esa colocación.

No es óbice a lo anterior que en todo caso, para acreditar los hechos denunciados y a su vez, estar en posibilidad de perfeccionar sus pruebas, el instituto político denunciante pudo haber llevado a cabo actos tendientes a complementar las deficiencias de dichas pruebas, como solicitar a los involucrados la aportación de otros documentos o señalar los que pudieran ser motivo de requerimiento por la autoridad administrativa electoral, lo que en la especie no ocurrió de ahí que no se ven colmados los extremos para los que fue interpuesta la denuncia.

Sustenta lo antes considerado la jurisprudencia 12/2010 disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13 cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.- De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

iv. Omisión de considerar elementos contundentes y de pronunciarse respecto a la difusión de las vallas electrónicas fuera del territorio del Estado de Puebla.

En concepto de este Tribunal, el motivo de disenso es **INFUNDADO** en una parte e **INOPERANTE** en otra.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Lo **INFUNDADO** reside en que la autoridad electoral administrativa sí analizó que la propaganda denunciada contenía los apellidos “Moreno Valle” y la frase “Transformando Puebla”, elementos contenidos en el listado señalado por el actor en su demanda.

Asimismo, verificó que no contenía el nombre, la foto, silueta, imagen, voz o alusión a propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva relacionen al funcionario público de que se trate.

Como puede apreciarse, los elementos señalados por el demandante sí fueron analizados por la responsable.

Ahora bien, lo inoperante radica en que el actor no combate las razones plasmadas por el Consejo General del Instituto, para desestimar esos elementos; es decir, el actor no argumentó en el recurso porqué desde su perspectiva, las razones expresados por el órgano responsable son equivocadas ni cómo el análisis de todos esos elementos conduciría a una conclusión distinta.

Asimismo, si bien no existe pronunciamiento respecto a la contratación de las vallas con recursos públicos y por un poder local, ello resulta inoperante porque la denuncia inicial no contiene medio de prueba alguno, tendiente a demostrar que la contratación de esas vallas pudiera ser atribuible al servidor público de que se trata, ni que fueron costeados con recursos públicos. Tampoco solicitó a la autoridad que realizara las diligencias necesarias para recabarlas.

Como puede apreciarse, al respecto el denunciante incumplió con la carga de la prueba, desde el escrito inicial de denuncia, por lo que su agravio no puede prosperar ante

esta instancia, ya que lo contrario implicaría subsanar las deficiencias cometidas al plantear la denuncia.

Finalmente, respecto a la omisión de pronunciarse sobre la difusión de las vallas fuera del territorio del Estado, el agravio deviene **INOPERANTE** porque el Instituto no tiene atribuciones para pronunciarse al respecto.

Ciertamente, la normatividad electoral, en particular los numerales 217 y 227 del Código de la materia al regular la difusión de propaganda institucional y sus respectivas prohibiciones, no establece la limitante de espacio, tiempo y territorio que pueden desprenderse del Código Federal.

En ese orden de ideas, acorde a la lógica si la conducta no está prohibido, no puede ameritar sanción.

En todo caso, el apelante debió inconformarse contra la decisión que dividió la materia de su denuncia inicial y persistir en que la difusión de las vallas tuvo como medio, la televisión, por lo que la autoridad federal debía ser quien conociera dicho acto, al no haberse realizado de esta manera, consintió que el análisis se efectuara con la normas local, misma que, como ya se dijo, no contiene dicha prohibición.

En mérito de lo expuesto, los agravios devienen ineficaces para dejar sin efecto el acto reclamado.

b. Ausencia de aplicación supletoria del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda política.

Para el actor, el Consejo responsable no tomó en consideración lo establecido en el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

política respecto a la promoción personalizada. Según su perspectiva, ello habría permitido un mejor “reforzamiento” de la decisión.

El motivo de disenso planteado por el instituto político recurrente es **INOPERANTE**, porque indebidamente considera que el citado reglamento puede ser aplicado por el Instituto Electoral del Estado, es decir, la autoridad responsable, sin embargo no advierte que el artículo 1, correspondiente al ámbito de aplicación y objetivo establece lo siguiente:

1. El presente Reglamento es de orden público, de observancia general en toda la República y **tiene por objeto regular los procedimientos sancionadores respecto de las faltas administrativas establecidas en los Capítulos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del Título Primero del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, así como el procedimiento para la adopción de medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los Institutos Electorales Locales.

Este Reglamento regula el quórum de asistencia a las sesiones urgentes de la Comisión de Quejas y Denuncias, a efecto de dictar medidas cautelares.

2. **Las normas** contenidas en el presente Reglamento **son aplicables a los procedimientos sancionadores mencionados** en el párrafo anterior, **que se tramiten** tanto por los órganos centrales como **por los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral**.

Como se colige de los artículos transcritos, el citado reglamento es aplicable para los procedimientos sancionadores previstos en el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mismos que el entonces Instituto Federal Electoral a través de sus órganos centrales y delegacionales era competente para resolver, de ahí que se estime que ese reglamento no es aplicable al diverso procedimiento especial sancionador que el Instituto Electoral del Estado de Puebla es competente para conocer

y tramitar.

No es óbice a lo anterior reconocer que con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, entró en vigor la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando abrogado el Código Federal Electoral, empero, la denuncia que motivó el procedimiento sancionador que origina la resolución apelada fue presentada durante la vigencia del citado código, por tanto debe analizarse conforme a las normas que se encontraban vigentes en ese momento.

En conclusión el planteamiento es incorrecto, por asegurar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, está facultado para aplicar de manera supletoria o analógica una disposición prevista para una autoridad federal distinta.

c. Ausencia de análisis de la conducta a partir de partir de la apariencia de “buen derecho” porque busca encubrir conductas ilegales en contravención a lo establecido en el numeral 8, del Código Electoral Local.

Para el instituto político actor, la responsable tiene la intención de encubrir conductas ilegales, violando con ello el principio de legalidad consagrado en el artículo 8 del Código de la materia.

A juicio de este tribunal el agravio es **INFUNDADO** en una parte e **INOPERANTE** en otra.

Es infundado el agravio porque el partido político recurrente aduce que la autoridad responsable violentó el principio de legalidad y no analizó las conductas conforme al buen derecho.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

Ante eso es importante tener presente en que el principio de legalidad constituye el eje rector de todas las actuaciones públicas en el Estado constitucional democrático de derecho.

Conforme a este principio, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado en las normas vigentes.

Además la Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral 21/2001 consultable en la Revista Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 24 y 25, con el rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.”** establece en su texto lo siguiente:

De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Sustentado lo anterior, en el caso particular, en el análisis de la resolución controvertida se deduce que en sentido contrario a lo que expone el recurrente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado estableció un marco normativo conforme al cual emitió su determinación, valoró las pruebas en los términos de sus facultades y límites que establece su propio reglamento de quejas, incluso en base a jurisprudencia y tesis del Tribunal Electoral Federal finalmente y se advierte que hizo una valoración de la

conducta denunciada de conformidad con lo señalado en el Código Electoral del Estado.

Por ende, este Tribunal estima que el principio de legalidad está colmado.

Además de lo expuesto, lo **INFUNDADO** del agravio radica en que el apelante refiere que la responsable no analizó conductas a partir del buen derecho.

En primer término debe tenerse presente que la apariencia del buen derecho o *fumus boni iuris* es un juicio de valor a cargo de la autoridad facultada mediante la cual, con los elementos aportados decide la ejecución de una medida cautelar, para que la parte que sostiene una posición injusta manifiestamente no se beneficie.²

También es relevante para el caso que se analiza lo que sobre esta institución procesal han establecido los criterios jurisprudenciales en las tesis siguientes:

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE OTORGARLA CON EL EFECTO RESTAURATIVO, PROVISIONAL Y ANTICIPADO QUE DEBE DÁRSELE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 147, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, TRATÁNDOSE DE UNA CLAUSURA EJECUTADA, SI EL QUEJOSO ADUCE VIOLACIONES AL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA.

De la interpretación del artículo 147 de la Ley de Amparo, se colige que la permisión excepcional de que la suspensión del acto reclamado tenga un efecto restaurativo, provisional y anticipado, se encuentra condicionada a que la naturaleza del acto revele que ello es jurídica y materialmente posible, **lo que implica ponderar no sólo la apariencia del buen derecho**, sino también el peligro en la demora, **entendido como un análisis de mera probabilidad de que, de permanecer la ejecución del acto existente** cuando se solicita la medida, **ocasiona el riesgo de que las violaciones se consumen, se tornen imposible o difícilmente reparables y se frustre la pretensión de fondo** deducida por el quejoso, perdiéndose también la materia del amparo, **lo cual constituye un elemento**

² García de Enterría, Eduardo, *La Batalla por las Medidas Cautelares*, 3ª ed., Madrid, Thomson Civitas, 2004, p. 207



de la discrecionalidad del juzgador en la decisión al respecto y, a su vez, de control, que evita la arbitrariedad, con la consecuente lesión al interés social. Así, cuando el acto reclamado sea una clausura ejecutada, aun cuando preliminarmente sea posible sostener que asiste al quejoso el derecho que pretende se salvaguarde, si éste aduce violaciones al derecho fundamental de audiencia, será palpable que la apariencia del buen derecho se sustenta en vicios que, por su naturaleza meramente formal, son susceptibles de ser reparados mediante la sentencia que eventualmente conceda el amparo, sin que exista peligro de que se consumen o desaparezcan, perdiéndose la materia del amparo. Consecuentemente, atento a la naturaleza del acto reclamado, no existirá peligro en la demora y jurídica y materialmente será posible obtener la restauración al derecho vulnerado en la sentencia de amparo que llegue a dictarse, si la referida inconstitucionalidad se confirma, disponiéndose el retiro de los sellos, en el aspecto físico, y dejando insubsistente el acto a fin de que no sea dictado sin que previamente se escuche a quien resulte afectado, en la parte sustantiva de la restauración; además de que no existe, en el mismo contexto, riesgo de que la materia del amparo se pierda de no otorgarse la medida, lo cual hace que la suspensión pretendida en términos del precepto señalado, sea improcedente, pues de otorgarse sin que se advierta el peligro en la demora y el riesgo adjetivo de que desaparezca la materia del amparo, se desvirtuaría el propósito considerado por el legislador para prever dicha medida con el alcance excepcional, justificado sólo si la medida es necesaria para obrar con mayor eficacia, pero siempre que sea razonable en virtud de la naturaleza del acto y de que sea jurídica y materialmente posible, sin que estos aspectos puedan soslayarse, pues constituyen los elementos normativos y de control dispuestos por el legislador, en el entendido de que es inexcusable que se demuestre la no afectación al interés social con el otorgamiento de la medida y el cumplimiento de los demás requisitos previstos en la Ley de Amparo, pues de existir esa afectación y ser mayor que la que resentiría el quejoso, según se aprecie de sus pretensiones, la suspensión sería improcedente e innecesario un análisis en cuanto al efecto más eficaz que habría de dársele, lo que no contradice los criterios que orientaron la adopción del segundo párrafo del artículo 147 mencionado, contenidos en las jurisprudencias P./J. 15/96 y P./J. 16/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidas con base en la Ley de Amparo actualmente abrogada, sino que, en términos del artículo sexto transitorio del ordenamiento de la materia en vigor, vistas en relación con los procesos legislativos originarios de la legislación actual, sirven de guía para determinar la naturaleza específica del juicio de ponderación sobre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; sin embargo, su aplicabilidad no puede ser plena conforme a la legislación actual, porque el Constituyente ordenó que se observaran mayores requisitos para normar el juicio de ponderación y el otorgamiento de la medida, con el propósito de evitar el abuso y controlar la discrecionalidad del Juez al proveer sobre su otorgamiento, con el fin de que esa discrecionalidad no resulte en arbitrariedad, con la consecuente lesión al interés social en el otorgamiento de la medida con un efecto excepcional, cuando esto no se justifica e,

incluso, antes de la expedición de la ley en vigor, la propia Suprema Corte constriñó la aplicabilidad de aquellos criterios a la observancia de los requisitos del artículo 124 de la normativa abrogada y, en el imperio de la actual, debe regir el mismo principio de cumplimiento de todos y cada uno de los que deban satisfacerse para proveer sobre la medida cautelar.³

SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.

El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. **La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso;** el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "aparencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece

³ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada IV.2o.A.85 A (10a.) Consultable en La Gaceta de Jurisprudencia, Libro 8, Julio de 2014, Tomo II, página: 1313.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. ⁴

De todo lo anterior se puede colegir válidamente que la institución de la apariencia del buen derecho consiste en un análisis *a priori* de la posibilidad objetiva y seria de que si persisten los efectos de un acto presuntamente violatorio los agravios se consumen, se vuelvan de imposible reparación y se frustre la pretensión de fondo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el instituto político demandante sostiene que en la resolución apelada, no se hace un análisis de conductas a partir de la apariencia de buen derecho.

Este Tribunal considera que no le asiste la razón al demandante, pues del análisis integral hecho al acto controvertido, en ninguna, parte se advierte que exista un pronunciamiento previo, razonado objetivo de un planteamiento en el que se proponga llevar a cabo medidas necesarias para cesar la conducta denunciada.

En ese contexto es importante destacar que en la denuncia inicial sí existió una solicitud de medidas cautelares, no obstante esta fue únicamente respecto al cese de la difusión en radio y televisión del promocional alusivo al

⁴ Tesis: P./J. 16/96, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, página: 36

mensaje del Gobernador del Estado de Puebla, no a la colocación de propaganda fija en vallas electrónicas, por tanto el Instituto Electoral no tenía por qué hacer un pronunciamiento al respecto, pues en la regulación electoral federal y del estado, se advierte que es competencia originaria del Instituto Federal Electoral (autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral) actuar en todo lo relativo a radio y televisión.

Sin embargo ello no constituye deficiencia y por tanto, no le genera ningún agravio, toda vez que el planteamiento que hace en su demanda para que se determine la imposición de medidas cautelares, como ya se refirió, está circunscrito a hechos distintos a los analizados por el Instituto Electoral del Estado, en razón de que fueron materia de pronunciamiento por parte del Instituto Federal Electoral, como autoridad competente, por tratarse de conductas relacionadas con el acceso a radio y televisión.

Finalmente debe estimarse **INOPERANTE** la alegación que hace el impetrante respecto a que la responsable busca la forma de encubrir las conductas contrarias al código electoral local, pues ese argumento no combate de manera frontal algún elemento de la resolución, no ofrece ningún elemento para acreditar su aseveración y se trata de apreciaciones subjetivas.

Por tanto, al tratarse de argumentos genéricos y sin fundamento, resultan insuficientes para revocar el acto reclamado.

d. Ausencia de análisis del contexto temporal en que se cometieron las conductas y de su difusión en época de veda electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

En concepto del demandante, la responsable no funda ni motiva su determinación de manera congruente porque declara infundada la queja sin observar que las vallas electrónicas constituyen propaganda de comunicación social referente a un informe de labores y por tanto, se encontraba en las restricciones del artículo 228, párrafo quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que debieron analizarse en la perspectiva local.

Además pierde de vista que al momento de darse la conducta aún no se establecía si los medios de impugnación relacionados con el proceso ordinario estaban resueltos y por ende no podía tenerse por concluida la veda electoral.

El agravio expuesto se considera **INFUNDADO** en base a lo siguiente:

La resolución controvertida, en su Considerando SÉPTIMO correspondiente al estudio de fondo, contiene un análisis respecto a la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales entre los partidos políticos.

De esa parte considerativa se advierte que el Consejo responsable se avocó a analizar lo expuesto en la denuncia primigenia la cual refirió que los días diez y once de enero se llevaron a cabo eventos deportivos de la liga profesional mexicana de futbol, en cuyos estadios se observaron vallas electrónicas con los apellidos “MORENO VALLE” y la frase “Transformando Puebla”.

En este contexto el tribunal estima que no asiste la razón al apelante pues como se puede apreciar del análisis hecho a la resolución, el Consejo General tomó en consideración lo

siguiente:

- a) Que en agosto de dos mil doce la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio por concluido el proceso electoral federal 2011-2012; y
- b) Que el catorce de febrero de dos mil catorce, el Congreso del Estado de Puebla convocó a elecciones extraordinarias en los municipios de Acajete y Cuapiaxtla de Madero;
- c) Que el primero de abril del mismo año dio inicio el referido proceso extraordinario;
- d) Que los hechos materia de la denuncia no acontecieron durante el desarrollo de un proceso electoral.

No obsta a lo anterior que el veintiséis de febrero de dos mil catorce, el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado emitió un comunicado en el que dio a conocer la conclusión de la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones celebradas en el proceso electoral ordinario 2012-2013 en la entidad, incluso señaló que el catorce de febrero del mismo año, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, dictó la sentencia correspondiente al último medio de impugnación relacionado con el citado proceso electoral

Con lo señalado se puede colegir válidamente lo siguiente:

- Si bien la propaganda denunciada, a juicio del entonces acusante, fue colocada mientras transcurría un proceso electoral en la entidad, esto no depara



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

ningún perjuicio al citado proceso, ni conculca ningún principio constitucional, toda vez que la jornada electoral correspondiente se celebró el siete de julio de dos mil trece, es decir, seis meses antes de los hechos expuestos en la denuncia, lo que de ninguna manera pudo haber influido en la decisión de los votantes.

- Acorde a lo señalado se advierte que el demandante parte de la premisa equivocada de considerar que los electores del Estado de Puebla pudieron verse influenciados con la propaganda, sin embargo, no atendió al hecho de que el proceso electoral ya estaba en la etapa de resultados y revisión ante autoridades jurisdiccionales que gozan de imparcialidad, por lo tanto, resultaba imposible que existiera una manipulación a la voluntad popular.

Por tanto el partido actor no tiene razón al aducir que la responsable omitió un análisis contextual de la propaganda, pues en la parte conducente de la resolución quedó demostrado que sí existe un pronunciamiento respecto a la circunstancia temporal en que se colocó la propaganda.

Ahora bien, en cuanto al señalamiento del actor según el cual, “se sabía perfectamente” que se iniciaría un proceso electoral extraordinario, que al momento de darse la conducta aún no se establecía si los medios de impugnación relacionados con el proceso ordinario estaban resueltos y por ende no podía tenerse por concluida la veda electoral, este Tribunal considera que el agravio es **INFUNDADO** porque el actor se equivoca al asumir que el tiempo que transcurre entre los procesos electorales ordinarios y los extraordinarios constituyen veda electoral.

Al respecto se estima que el planteamiento del partido recurrente es incorrecto en base a lo dispuesto por el Código Electoral local en los artículos siguientes:

...

Artículo 187.- El proceso electoral comprenderá las etapas siguientes:

I. Preparación de las elecciones;

II. Jornada electoral; y

III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos.

Artículo 188.- La etapa de preparación de las elecciones comprenderá todos los actos desarrollados por el Consejo General y los Consejos Distritales y Municipales, en ejercicio de las atribuciones que este Código les confiere, encaminados a la celebración de la jornada electoral.

Artículo 189.- **La etapa de preparación de las elecciones iniciará** con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre, durante la primera semana del mes de **febrero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al inicio de la jornada electoral.**

Artículo 190.- La etapa de la jornada electoral comprenderá todos aquellos actos que se realizan para que los ciudadanos emitan su voto y se garantice la seguridad y efectividad del mismo.

Artículo 191.- La etapa de la jornada electoral iniciará a las ocho horas del primer domingo de julio del año de los comicios y concluirá con la entrega de los Paquetes Electorales de las respectivas elecciones en los Consejos Distritales y Municipales correspondientes.

Artículo 192.- La **etapa de resultados y declaraciones de validez** de las elecciones de Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos, **comprenderá los cómputos** que realizan el Consejo General, los Consejos Distritales y Municipales **y la manifestación expresa que formulen dichos órganos, de que las elecciones fueron válidas** por haberse desarrollado de conformidad a las disposiciones legales que lo rigen.

Artículo 193.- La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, **iniciará con la recepción de los Paquetes Electorales** por los Consejos Distritales o Municipales **y concluirá** con los cómputos y declaraciones de validez que realicen dichos Consejos y el Consejo General, respectivamente, **o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

...

Artículo 217.- Para los efectos de este Código **las campañas electorales** de los candidatos registrados, podrán **dar inicio al día siguiente de concluida la sesión de registro de candidatos** que efectúe el Consejo Electoral competente, **debiendo concluir tres días antes de la jornada electoral**.

En el día de la jornada electoral no se permitirán reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o proselitismo electorales.

...

De los artículos transcritos de advierte que

- a) El proceso electoral está compuesto por tres etapas; la preparación de las elecciones, jornada y resultados.
- b) Que la etapa de preparación inicia en febrero del año en que se celebren las elecciones y concluye al iniciar la jornada.
- c) Que existe prohibición para llevar a cabo actos de campaña tres días antes de la jornada.

Además, conforme a las disposiciones citadas, la etapa de resultados y declaración de validez consiste en el conteo de votos que hacen los Consejos del Instituto Electoral y la manifestación de que las elecciones se celebraron conforme a derecho y concluye con los cómputos y declaraciones de validez que hagan los Consejos o en su caso con las sentencias pronuncie en última instancia el Tribunal Electoral.

Con lo anterior se puede concluir que el error del actor está en asumir que durante la etapa de resultados, declaración de validez y revisión judicial de la elección es posible influir en la decisión del electorado mediante propaganda política o como en el caso, propaganda gubernamental.

Lo incorrecto de su planteamiento radica en que para darse una manipulación a la decisión del elector, necesariamente debe ser con antelación a la jornada electiva, ya que evidentemente durante la calificación no podría surtir efectos la tendencia de la propaganda.

Para este órgano judicial lo expuesto por el demandante respecto a que al estar en puerta una jornada electoral extraordinaria no se puede tener por terminada la veda electoral, es incorrecto ya que de la regulación transcrita, ese periodo para la reflexión del elector se da tres días antes de la jornada electiva y no en el transcurso que va desde que concluye un proceso ordinario hasta el inicio del extraordinario.

Máxime si se atiende a lo dispuesto en los artículos 187 fracción III, en relación con el 192 y 193 del citado código electoral que establecen que la última etapa del proceso electoral concluye con la declaración de validez o en su caso la sentencia que emita el Tribunal.

De ahí que no puede estimarse, como lo hace el actor, que el proceso electoral extraordinario sea una extensión del ordinario, toda vez que se trata de actos distintos, que tienen definidas sus etapas respectivas y sus fines específicos.

Por tanto, al no haberse demostrado que el Consejo General del Instituto hubiera incurrido en alguna conducta contraria a los preceptos Constitucionales y legales aplicables, lo procedente es confirmar la resolución reclamada.

Por lo expuesto y fundado, se



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

RESUELVE

PRIMERO. Se declaran **INFUNDADOS** e **INOPERANTES** los agravios expuestos por el representante del Partido Revolucionario Institucional en términos del considerando cuarto, rector de esta sentencia.

SEGUNDO. En consecuencia, se **CONFIRMA** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE al actor y al tercero interesado; **POR OFICIO** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, por conducto de su presidente y **POR ESTRADOS** a los demás interesados.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por **UNANIMIDAD** de votos y en sesión pública los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO

FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN

MAGISTRADA

CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA LUISA RODRÍGUEZ BRAVO

SECRETARIO INSTRUCTOR

LUIS GUILLERMO ROSETE MORALES