



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

**RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

ASUNTO ESPECIAL

EXPEDIENTE: TEEP-AE-073/2016

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

**DENUNCIADOS: BLANCA MARÍA DEL
SOCORRO ALCALÁ RUIZ, PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y PARTIDO
ENCUENTRO SOCIAL.**

**AUTORIDAD REMISORA: INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO**

**MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO
CHEVALIER RUANOVA**

**SECRETARIO INSTRUCTOR: GUSTAVO
ADOLFO GARCÍA HERNÁNDEZ**

Heroica Puebla de Zaragoza a veintiséis de julio de
dos mil dieciséis.

Resolución que declara la inexistencia de la violación
objeto de la denuncia, en atención a que el contenido de la
propaganda denunciada por el Partido Acción Nacional
(PAN), no es contraria a la normatividad electoral.

1. ANTECEDENTES

Los hechos narrados corresponden al año en curso,
salvo mención expresa al respecto.

1.1. El trece de mayo, el PAN presentó denuncia en
contra BLANCA DEL SOCORRO ALCALÁ RUIZ en su
calidad de candidata a Gobernadora y los Partidos
Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista
de México (PVEM) y Partido Encuentro Social (PES) en su
consideración, por difundir propaganda que no cumplió con
lo preceptuado por Código de Instituciones y Procesos
Electores del Estado de Puebla (*Código Local*).

1.2. Previo trámite, el veinticinco de mayo, se remitieron a este Tribunal Electoral del Estado (*Tribunal*) las constancias atinentes para su resolución.

1.3. Por acuerdo Plenario 1/2016 de veintiocho de febrero del año en curso, se determinó que previo al turno correspondiente, la unidad especializada de análisis a los procedimientos especiales sancionadores, verificaría el cumplimiento del contenido del artículo 415 párrafo quinto del Código Local.

1.4. Con fecha veinticinco de julio, el Magistrado Ponente solicitó al Presidente de éste Organismo Colegiado convocara a Sesión Pública, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo quinto fracción IV del artículo 415 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se determinó sesionar en ésta fecha para resolver el presente procedimiento especial sancionador.

2. COMPETENCIA

Este *Tribunal* es competente, por razón de materia y territorio, para conocer del expediente al rubro indicado, toda vez que es el ente facultado para declarar la existencia o no de la violación objeto de las denuncias y, en su caso, imponer las sanciones que resulten procedentes en términos del *Código Local*, aunado, a que los actos que se resuelven corresponde a esta entidad, lugar donde este organismo ejerce jurisdicción.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

Lo anterior, con fundamento en el artículo 415, párrafo quinto, fracción V y párrafo sexto, del *Código Local*.

3. PLANTEAMIENTO

El *PAN*, en síntesis, aduce que el doce de mayo, tuvo conocimiento sobre propaganda electoral de los probables responsables, que en su opinión contraviene los artículos 228, fracción II y III y 232, fracción VII, del *Código Local*¹.

Así mismo, manifiesta que dicha propaganda le causa agravio a su representación y al aspirante a la gubernatura JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD, en virtud, de que la misma hace un señalamiento que calumnia y denigra, ocasionando una violación clara y fragante hacia sus derechos humanos.

De lo anterior, corresponde a este *Tribunal* establecer si los hechos que esgrime el *PAN* y que adjudica a los sujetos indicados, vulneran la normativa electoral y si esto se encuentra probado.

4. ESTUDIO DE FONDO

¹ Artículo 228

Los partidos políticos durante sus campañas podrán elaborar propaganda en favor de sus candidatos, sujetándola invariablemente a las normas siguientes:

[...]

II.- No deberá contener expresiones verbales o alusiones ofensivas a las personas, partidos políticos, coaliciones, en su caso, candidatos, autoridades electorales o terceros, ni las que sean contrarias a las buenas costumbres o inciten al desorden; [...]

Artículo 232

En la colocación de propaganda electoral los partidos políticos y candidatos observarán las reglas siguientes:

[...]

VII.- La propaganda electoral deberá evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denueste a la Nación, al Estado, candidatos, partidos políticos, instituciones o terceros.]

No se demuestra plenamente que la existencia de la propaganda electoral en equipamiento urbano.

Conforme al artículo 410, fracción II, del *Código Local*, corresponde a los órganos del Instituto Electoral del Estado (*Instituto Electoral*) instruir el procedimiento especial sancionador, entre otras cosas, cuando se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.

Ahora bien, en términos de los diversos 411, fracción VI y 414, párrafo segundo, del *Código Local*, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar los elementos demostrativos de naturaleza documental y técnica, para acreditar sus afirmaciones, ello, ante lo ajustado de los plazos que lo conforman, quedando al arbitrio de la autoridad administrativa solicitar alguna prueba o diligencia.

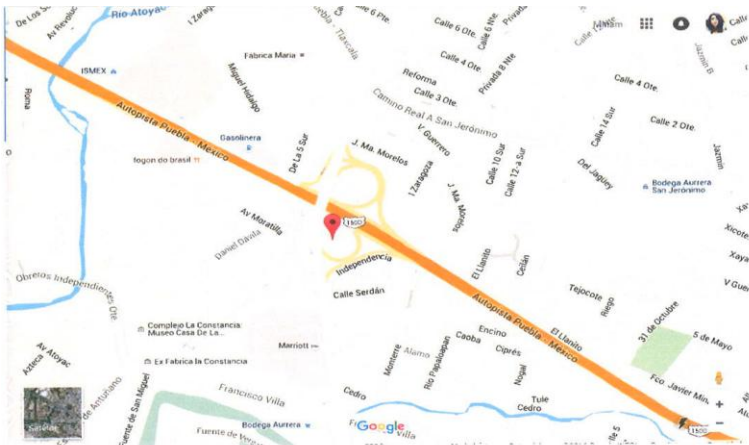
En ese orden de ideas, el partido actor ofreció imágenes fotográficas, en donde se observa propaganda en su modalidad de espectacular que en su consideración contiene expresiones que llevan a actos de calumnia y difamación y que denigran al candidato postulado por su partido político en los siguientes puntos:

Ubicación: 1).- Autopista Puebla-México eje 160 frente a la gasolinera de San Jerónimo Caleras de esta Ciudad de Puebla. 2).- Puente la María en Blvd. Hermanos Serdán en la ciudad de Puebla.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

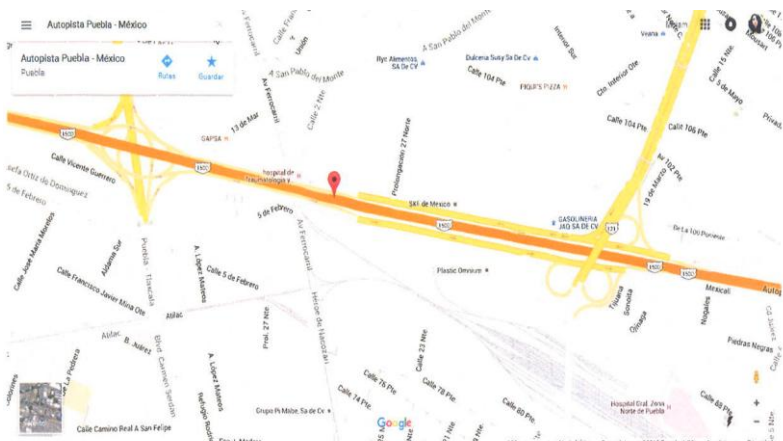
1.



Espectacular que se encuentra ubicado en la autopista Puebla México eje 160 frente a la gasolinera de San Jerónimo Caleras de esta Ciudad de Puebla.

2.





Espectacular ubicado en puente la María en el Boulevard Hermanos Serdán de ésta Ciudad de Puebla, Puebla.

Del mismo modo, el *PAN* pidió se diera fe de tal propaganda, lo cual se realizó mediante el ACTA/OE-114/16 de fecha dieciocho de mayo, documental pública con pleno valor probatorio en términos de lo establecido en los artículos 358 y 359 del *Código Local*, levantada por el encargado de despacho de la Oficialía Electoral del *Instituto Electoral*, donde se observa que en el sitio que se indica existía la publicidad que se controvierte, para lo cual se insertan las imágenes conducentes:

Ubicación: Autopista Puebla-México eje 160 frente a la gasolinera de San Jerónimo Caleras de esta Ciudad de Puebla.





Consecuentemente, en el caso, este órgano jurisdiccional advierte que los elementos visuales aportados por el aquí denunciante, adminiculados a la documental pública levantada por el Oficial Electoral del *Instituto electoral*², acredita plenamente la existencia de la propaganda denunciada, sin embargo esta no es contraria a la normativa electoral, por lo que a continuación se advierte:

El quejoso manifiesta que la propaganda denunciada, hace un señalamiento ofensivo, calumnioso y/o denostativo para su candidato, ocasionando con ello una violación clara y flagrante hacia sus derechos humanos.

Al efecto, el artículo 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que **calumnien a las personas**.

La disposición constitucional citada fue objeto de una modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se suprimió el concepto normativo atinente a denigrar a las instituciones en la propaganda política, que había sido incorporado en la modificación constitucional de dos mil siete, con motivo de la reforma política de esa época.

La prohibición normativa precisada, de conformidad con su objeto y fin constitucional se enmarca en lo

² Pruebas técnicas y documental pública a las que se les concede valor probatorio pleno en términos del artículo 359 del *Código Local*, derivado de su adminiculación, además que no obra algún elemento en el sumario que contravenga lo ahí constatado.

dispuesto por los artículos 6 y 7, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental³.

En ese sentido, el artículo 411 del *Código Local* señala que **"se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral"**.

El dispositivo legal citado refleja que el legislador ha dado contenido, para los efectos de la reforma política que se gestó mediante las reformas constitucional y legal de diez de febrero y veintitrés de mayo de dos mil catorce, al concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a la imputación de hechos falsos o delitos con impacto en un proceso electoral.

En el entendido que la construcción normativa forjada por el legislador debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos.

Por otra parte, es pertinente destacar, que en su desarrollo legal, la prohibición referida aún conserva en su contexto, los conceptos normativos de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas, en los términos del artículo, 25, numeral 1 inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos⁴.

³ "Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que **ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público**; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que **no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública**. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito."

⁴ "Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

Los tratados de derechos humanos, integrados al orden jurídico nacional, conciben de manera homogénea que el derecho a la libertad de expresión encuentra sus límites en el pleno goce de otras libertades con las que se relacionan⁵.

En relación con el marco normativo citado, debe señalarse, en principio, que en el ámbito público o político, la libertad de expresión tiene un alcance y relevancia preponderante dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que la emisión de información e ideas se explica a través de tres valores primordiales: pluralismo, la tolerancia

o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que **denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.**

[...]"

⁵ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]"

Convención Americana de Derechos Humanos

"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

[...]"

y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una 'sociedad democrática'.

De ese modo, el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas, y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre los seres humanos.

Respecto de esta última acepción, debe puntualizarse que existe un interés del conjunto social, porque en el debate político y electoral exista un intercambio de ideas desinhibido, una crítica fuerte acerca de las personas, partidos políticos, postulados y programas de gobierno que se proponen con la finalidad de que la sociedad y, concretamente los electores, tengan la posibilidad de conformar una opinión mayormente objetiva e informada y, bajo esas condiciones, pueda emitir el sufragio de manera libre y razonada.

En esa dirección, en cuanto al interés público del discurso político, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como



condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Asimismo, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión⁶.

De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste la libertad de expresión al señalar que constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y desarrollo personal de cada individuo; por lo que refiere, no sólo debe garantizarse la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.

En ese tenor, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo ese manejo, cuenten con una protección diferenciada, de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de esa naturaleza.

Así, quienes tienen la calidad de servidores públicos están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y

⁶ "[...] La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre".

a la opinión pública, -en algunos casos dura y vehemente- en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes, ya que voluntariamente se someten a un mayor escrutinio ante la sociedad.

En ese contexto, puede afirmarse que desde la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituye uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reafirmado la posición exteriorizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que al asumir la jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.), determinó que de conformidad con el sistema dual de protección, los límites de crítica e intromisión son más amplios si se refieren a personas, que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, ya que consideró que en un sistema inspirado en los valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública. Al efecto, estableció la jurisprudencia que lleva por título: **"Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva".**



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

En ese mismo sentido, el máximo tribunal del país, ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información, relacionados con funcionarios públicos o con candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, gozan de mayor grado de protección, en tanto que por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas. Ello, tal y como se aprecia de las tesis 1ª. CLII/2014 (10ª), y 1ª. XLI/2010, cuyos rubros son: ***"Libertad de expresión y derecho a la información. Concepto de interés público de las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios y candidatos"***, y la jurisprudencia: ***"Derechos a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares"***.

De ese modo, en el marco de una contienda electoral, la libertad de expresión, dentro del debate político, se acentúa al constituir el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los electores estén informados.

Por tanto, en el debate democrático la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos es condición para que la ciudadanía cuestione e indague respecto de la capacidad e idoneidad de los candidatos o partidos políticos, y a la vez conozca, compare propuestas, ideas y opiniones, o disienta de ellas.

En este orden, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna; sin embargo, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, la libertad de expresión no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, por ejemplo, una de las limitaciones a la libertad de expresión prevista en el marco normativo anteriormente citado, lo constituye que no se calumnie a las personas; concepto en el que también se incluye a los partidos políticos.

Tal criterio fue contemplado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-REP-488/2015**.

Por su parte, cabe precisar que las figuras de "denostación" y "denigración" conforme a la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, no constituyen ilícitos en materia electoral.

Ello, con independencia de que el artículo 228 fracción II y 232 fracción VII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, señalen como conductas prohibidas en la difusión de la propaganda electoral, la difamación y denigración.

Lo anterior, atendiendo a lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Federación, en la sentencia relativa al expediente **SUP-REP-131/2015**, mediante la cual confirmó el desechamiento efectuado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, respecto de una denuncia en la que se alegaba como conducta infractora la "denigración", al no constituir una violación en materia de propaganda electoral.

Para concluir lo anterior, la Sala Superior se sustentó en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, por medio de la cual, en el considerando vigésimo tercero la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que con la modificación que realizó el constituyente permanente al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Federal, mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce, se eliminó la porción que obligaba a los partidos políticos a abstenerse de denigrar a las instituciones y a los propios partidos, dejando como conducta prohibida únicamente las expresiones que calumnien a las personas.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 64/2015, el Alto Tribunal declaró la invalidez de las porciones normativas del artículo 69 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa consistentes en las frases: "*ofensa, difamación o (...) que denigren*", ya que se sostuvo que a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que sólo se protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie.

Dichas porciones normativas declaradas inválidas coinciden con las frases que contiene el Código Electoral de nuestro Estado, por lo que éste Tribunal Electoral sólo podría pronunciarse con relación a la infracción de calumnia electoral.

En la especie el denunciante se duele que se difamo o calumnio a su candidato; sin embargo, en modo alguno podría ser estudiada esa expresión a la luz de la calumnia (imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral).

En consecuencia, al no estar acreditada la imputación de hechos o delitos falsos hacia el candidato del partido político denunciante, no se actualiza el concepto de calumnia comprendido en el artículo 411 del Código Electoral Local.

Por lo expuesto, este Tribunal deberá declarar la inexistencia de la violación objeto de la denuncia, conforme al artículo 415, último párrafo, fracción I, del *Código Local*.

Finalmente, no pasa desapercibido para este órgano colegiado que la autoridad remisoras no observó lo dispuesto en el numeral 413 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, por lo que se deberá dar vista al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para que en ejercicio de sus facultades y atribuciones, en lo subsecuente, adopte las medidas que estime necesarias para dicho cumplimiento.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-AE-073/2016

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se declara la inexistencia de la violación objeto de la denuncia, en términos del apartado 4 de esta resolución.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes, así mismo, dese vista al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para el cumplimiento del último párrafo de la parte considerativa de esta sentencia.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FERNANDO CHEVALIER
RUANOVA**

**JORGE SÁNCHEZ
MORALES**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY