



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

ACUERDO PLENARIO.

EXPEDIENTE: TEEP-AE-095/2022.

DENUNCIANTE: MORENA.

DENUNCIADO: RAÚL ESPINOSA MARTÍNEZ.

AUTORIDAD REMISORA: INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA.

Heroica Puebla de Zaragoza, a veintinueve de junio de dos mil veintidós.

Acuerdo Plenario por el que se devuelven las actuaciones del expediente **SE/PES/MORENA/444/2021**, al Instituto Electoral del Estado de Puebla, para la realización del estudio preliminar conforme a lo establecido en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado.

GLOSARIO:¹

Constitución Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Código Local: Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Denunciante, quejosa: Partido Político MORENA, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, Alfonso Javier Bermúdez Ruíz.

Denunciado: Raúl Espinosa Martínez, otrora Diputado Propietario del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, LX Legislatura, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional.

Instituto, Autoridad remisora: IEE, Instituto Electoral del Estado.

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal, Tribunal Local: Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

¹ Catálogo de expresiones que se utilizaran en el presente acuerdo de Pleno.

Sala Superior

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES²

1. **Inicio del proceso electoral.** El tres de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del IEE declaró el inicio del Proceso Electoral Ordinario Concurrente dos mil veinte, dos mil veintiuno. Ello mediante acuerdo CG/AC-033/2020.

2. **Aprobación de Registro de Candidaturas.** En sesiones especiales celebradas el tres de mayo de dos mil veintiuno y concluidas con fechas tres y cuatro del mismo mes y año, el Consejo General del IEE aprobó los acuerdos con claves CG/AC-054/2021 y CG/AC-055/2021, respectivamente; mediante las cuales resolvió sobre las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular presentados por los Candidatos Independientes, Partidos Políticos y Coaliciones.

3. **Inicio de campañas electorales.** Derivado de lo anterior y con fundamento en el artículo 217 del CIPEEP y el Acuerdo CG/AC-033/2020, el periodo de campañas comprendió del cuatro de mayo al dos de junio de dos mil veintiuno.

4. **Recepción de la denuncia.** El cinco de junio de dos mil veintiuno, la parte denunciante presentó vía correo electrónico ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado, un escrito de denuncia en contra de Raúl Espinosa Martínez; solicitando el dictado de las medidas cautelares respectivas.

5. **Ratificación.** El siete siguiente, mediante comparecencia personal en las oficinas que ocupa la Dirección Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Puebla, el quejoso ratificó en todas y cada una de sus partes su escrito de denuncia presentado vía correo electrónico.

6. **Admisión y emplazamiento.** Mediante proveído de diecisiete de enero, se determinó tener por admitida la queja, y emplazar a las partes para que presentaran lo que a su interés conviniera en vía alegatos.

² Los presentes antecedentes corresponden a los hechos que se desprenden de las constancias que integran el expediente al rubro indicado.



7. Medidas Cautelares. El diecinueve de enero, la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto, resolvió lo relativo a la solicitud de medidas cautelares que solicitó la parte denunciante, en el sentido siguiente:

SEGUNDO. Ante la actualización de la causal de *improcedencia* establecida en el artículo 39 párrafo 1 fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el cual se toma de manera supletoria para la resolución de la presente, se declara **IMPROCEDENTE** la solicitud de medidas cautelares.

TERCERO. Se **DESECHA** la medida cautelar solicitada, de conformidad con lo expresado en el punto considerativo **TERCERO** y **CUARTO**.

8. Nuevo emplazamiento y audiencia de ley. El dos de febrero, la Encargada de Despacho del IEE, derivado del análisis a las constancias, advirtieron que no se cumplía con las cuarenta y ocho horas previstas en el artículo 53, párrafo cuarto, del Reglamento de Quejas y Denuncias del IEE, por que ordenaron fijar una nueva fecha para la audiencia, pero únicamente respecto al denunciado, ya que toda vez que el denunciante fue debidamente emplazado, se tuvo por precluido su derecho para comparecer a la referida audiencia.

9. Celebración de la audiencia de ley. El veintidós de marzo, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos, en la que se valoraron las pruebas de las partes y se hizo constar que únicamente compareció la parte denunciada, mediante su escrito recibido en la Oficialía de Partes del IEE en esa misma fecha.

10. Remisión del expediente a este Tribunal. El dos de junio, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal el oficio IEE/SE-380/2022, mediante el cual el Secretario Ejecutivo del IEE remitió las constancias originales que integran el expediente SE/PES/MORENA/444/2021, el expediente de medidas cautelares y el informe circunstanciado a efecto de que, este Tribunal resuelva conforme a derecho.

Trámite ante este Tribunal Electoral.

11. Turno a la Unidad Especializada de Análisis de los Procedimientos Especiales Sancionadores. En esa misma fecha, la

Magistrada Presidenta de este Organismo Jurisdiccional ordenó la integración del expediente respectivo; registrarlo en el libro de gobierno con la clave TEEP-AE-095/2022, turnándose a la Unidad Especializada de Análisis de los Procedimientos Especiales Sancionadores, con la finalidad de verificar la debida integración del mismo por parte del Instituto.

II. COMPETENCIA

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 415, párrafo primero y quinto del Código Local, así como en los artículos 4, 5, 7, fracción II, 11, fracción IV y 14, fracción XIX, del Reglamento Interior de este Tribunal y la jurisprudencia 11/99, de la Sala Superior, de rubro: “*MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR*”, este Organismo Jurisdiccional es competente para conocer el presente procedimiento especial sancionador, a efecto de establecer si el expediente de mérito se encuentra debidamente integrado por la autoridad remisora.

III. CONSIDERACIONES DE FONDO

Marco normativo.

En el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Federal, se establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por su parte, en los diversos 340, fracción VIII y 415, párrafo quinto, fracción II, del Código Local, se establece que, cuando en los Procedimientos Especiales Sancionadores se adviertan omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en dicho ordenamiento, se ordenará al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo.

CASO CONCRETO



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-AE-095/2022

En el presente caso, se advierte que el Instituto Electoral fue omiso en realizar un estudio preliminar sobre la competencia en razón de materia de la denuncia presentada en contra del otrora Diputado propietario del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, LX Legislatura, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, por considerar que violentó e hizo caso omiso respecto de la veda electoral, conducta que -a su dicho- vulnera lo establecido por el artículo 41 apartado C de la Constitución Federal, así como la normativa electoral en los artículos 210 y 251 de la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales; y por violación al principio de equidad en el proceso electoral.

Lo anterior debido a que, a juicio del denunciante, en una Sesión Pública Ordinaria del H. Congreso del Estado, que se llevó a cabo el tres de junio de dos mil veintiuno de forma virtual, el denunciado realizó señalamientos directos en torno a la otrora candidata a la Presidencia Municipal postulada por el Partido Político MORENA, Claudia Rivera Vivanco, con la intención de demeritar a la misma y así poder influir e interceder en las preferencias del electorado en su voto.

Así, de la revisión de las constancias que integran el expediente al rubro indicado, existe la necesidad de exponer que, la Sala Superior ha sostenido que el procedimiento especial sancionador se rige, preponderantemente, por el principio dispositivo, por lo que su inicio e impulso está en las partes y no en el encargado de su tramitación, de conformidad con la jurisprudencia **16/2011** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA"**.³

En atención a lo anterior, de conformidad con el artículo 10, fracción V, del Reglamento de Quejas y Denuncias del IEE; el quejoso o denunciante deberá cumplir con el ofrecimiento de las pruebas con las que cuente o en su caso mencionar la que habrán de requerirse, y relacionarlas con cada uno de los hechos narrados en su escrito inicial.

³ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 31 y 32.

A través de lo anterior, es como la autoridad sustanciadora cuenta con facultades para sustanciar la investigación de los hechos y allegarse de los elementos de convicción indispensables para integrar el expediente; sin embargo, también cuenta con la potestad de desechar los procedimientos, sin prevención alguna en los casos previstos en el artículo 52, del mismo Reglamento, en específico de la fracción II, la cual contempla que los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral.

De esta forma, el legislador impuso la obligación a las autoridades sustanciadoras de efectuar un análisis preliminar, para determinar si lo denunciado actualiza una vulneración electoral (sin analizar cuestiones de fondo); lo que requiere determinar si existen elementos indiciarios que revelen su probable existencia y justifiquen el inicio del procedimiento especial sancionador, sirve de sustento la jurisprudencia **45/2016** de rubro: **"QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL"**.⁴

Ahora bien, han surgido diversas interrogantes para determinar en qué momento las infracciones se encuentran reguladas por el derecho electoral y en que momento por el derecho parlamentario; lo cual en el caso debe razonarse, debido a que las manifestaciones consideradas por el denunciante como "violación a la veda electoral", fueron realizadas por el denunciado Raúl Espinosa Martínez, en el transcurso de una Sesión Pública Ordinaria de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado del Estado.

En este sentido, el Instituto Electoral, debe considerar en primer lugar ante qué tipo de conducta se encuentra, ello en el sentido que muchos actos pueden escapar del control en la vía electoral conforme a los principios de distribución de competencia, inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, de conformidad con la jurisprudencia **34/2013** de rubro: **"DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO"**.⁵

⁴ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36.

⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.



En la referida jurisprudencia se ha establecido que se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.

Reforzando lo anterior, con el hecho de que a las autoridades electorales les compete cuestiones el derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía, tal y como se ha establecido en las jurisprudencias 2/2022 y 19/2020 de rubros: **"ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA"** y **"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR"**.

Si bien el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral; de esta manera, atendiendo al deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, las autoridades jurisdiccionales electorales deben conocer de los planteamientos relacionados con la vulneración de esta dimensión del derecho a ser votado y la naturaleza propia de la representación, por determinaciones eminentes jurídicas adoptadas en el ámbito parlamentario.

Por otro lado, hay diversas conductas que deben ser analizadas por el derecho parlamentario, los cuales están vinculadas con el proceso legislativo y que son emitidas en el ejercicio de la función de los legisladores o legisladoras; y que a su vez se encuentran amparados por la inviolabilidad e

inmunidad parlamentaria, y que se insiste que escapan del control en la vía electoral.

Se comparte el criterio emitido por la Sala Superior, en la sentencia recaída al expediente SUP-REC-0218/2022, en la cual establecieron que la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria no implica que se deje en estado de indefensión al recurrente, ya que existen otras vías para hacer defender los derechos que estima afectados tomando en cuenta el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que si bien durante la labor legislativa, el margen de opinión y crítica puede ser fuerte y severa, ello no debe implicar desconocer los límites a los que podrían sujetarse las opiniones, pues en caso de que pudieran considerarse infames, ofensivas o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponde a quien preside el órgano legislativo respectivo, con fundamento en la Tesis P.III/2011, de rubro: ***"INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LA CALIFICACIÓN Y LA CONSECUENTE SANCIÓN POR LAS OPINIONES QUE PUDIERAN CONSIDERARSE OFENSIVAS O INFAMANTES, O DE CUALQUIER FORMA INADMISIBLES, EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, CORRESPONDEN AL PRESIDENTE DEL ÓRGANO LEGISLATIVO RESPECTIVO."***⁶

En ese contexto, la inviolabilidad parlamentaria se actualiza cuando el diputado o senador actúa en el desempeño de su cargo; tienen por finalidad proteger la libre discusión y decisión parlamentarias que los legisladores llevan a cabo como representantes públicos; y produce, como consecuencia, la dispensa de una protección de fondo, absoluta y perpetua, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte que prácticamente los sitúa en una posición de excepción, pues automáticamente opera una derogación de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder por sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que vieran en su contra, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias.⁷

⁶ Registro digital 162806, consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162806>

⁷ Tesis P.II/2011, de rubro: ***"INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA, SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA"***. Registro digital 162803, consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162803>



Precisando que no se protege cualquier opinión emitida por un diputado o senador, sino únicamente cuando lo haga en el desempeño de su función parlamentaria.

En virtud de lo anterior, se advierte que la autoridad instructora no realizó un adecuado estudio preliminar, para determinar si la materia de la presente denuncia es la electoral, y en consecuencia asumió la competencia para conocer, investigar sobre la denuncia presentada, sin analizarse si los hechos denunciados pueden ser estudiados y sancionados o no, por la autoridad electoral.

En razón a ello, nuevamente en la sede administrativa, se deberá analizar las circunstancias en las cuales se dio la conducta denunciada, es decir, tal y como se refirió anteriormente, tomar en consideración que los hechos denunciados tuvieron verificativo durante una Sesión Pública Ordinaria del H. Congreso del Estado, en la cual el denunciado se encontraba en el ejercicio de sus funciones como diputado.

De esta forma, se **REVOCA** el acuerdo de diecisiete de enero, mediante el cual se tuvo por admitida la queja, así como todas las actuaciones subsecuentes. Lo anterior, con la finalidad de que el Instituto Electoral del Estado, revise nuevamente la competencia para substanciar el expediente **SE/PES/MORENA/444/2021** y determine su admisión o desechamiento de conformidad con lo establecido en el artículo 52 fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto, en el entendido que cualquiera de las hipótesis que se actualice, deberá de **manera inmediata**⁸ informarlo a esta autoridad.

En el entendido de que, lo ordenado deberá realizarse en atención a lo establecido en los artículos 406, 413 y 415 del Código de la materia, así como en los diversos 53, 54, 55, 56 y 57 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Ello, con el **apercibimiento** de que, en caso de no dar cumplimiento a lo requerido, se le aplicará una de las medidas de apremio previstas en el numeral 376 BIS del Código Electoral.

⁸ Observando lo establecido en el artículo 406 del CIPEEP.

Por último, se instruye al Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, para que efectúe el trámite legal correspondiente a la devolución del expediente **SE/PES/MORENA/444/2021** al Instituto Electoral del Estado para que dé cumplimiento al presente acuerdo plenario.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se acuerda:

IV. PUNTOS DE ACUERDO.

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo de diecisiete de enero de dos mil veintidós dictado por la autoridad instructora, mediante el cual tuvo por admitida la denuncia que dio origen al expediente **SE/PES/LLA/305/2021**, así como las actuaciones subsecuentes al mismo.

SEGUNDO. Se **instruye** al Secretario General de Acuerdos de este Tribunal para que lleve a cabo las acciones encomendadas en el presente acuerdo, con la finalidad de que realice la devolución al Instituto Electoral del Estado de Puebla del expediente identificado con la clave **SE/PES/LLA/305/2021**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Así lo acordaron y firman por **unanimidad** de votos las Magistradas y el Magistrado que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA



NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-AE-095/2022

MAGISTRADA

IDAMIS PASTOR
BETANCOURT

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN
RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

El que suscribe Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 341 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado y en el artículo 14 fracción XXI del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla-----

CERTIFICO-----

Que las presentes firmas de lo Magistrada Idamis Pastor Betancourt y del Magistrado Ricardo Adrián Rodríguez Perdomo y del Secretario General de Acuerdos Israel Argüello Boy, forman parte integrante de la resolución dictada dentro del Asunto Especial número TEEP-AE-095/2022 de los radicados en este organismo jurisdiccional, en un total de once fojas en original, incluyendo la que contiene la presente certificación. DOY FE-----

ISRAEL ARGÜELLO BOY.

