



**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** RA-SP-39/2014

**ACTOR:** PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SONORA

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO ACCION NACIONAL Y OTROS

**HERMOSILLO, SONORA, MÉXICO, A VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL CATORCE, REUNIDO EL PLENO DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL, Y;**

**VISTOS** para resolver los autos del expediente RA-SP-39/2014, relativo al recurso de apelación interpuesto por María Antonieta Encinas Velarde, en su carácter de Representante Propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora, en contra de la resolución contenida en el acuerdo número 41, de fecha once de septiembre del año dos mil catorce, dictado por el citado Instituto en el procedimiento administrativo sancionador CEE/DAV-09/2014, incoado en contra del Partido Acción Nacional y su dirigente Estatal, por la probable difusión de propaganda con expresiones que denigran al Partido Revolucionario Institucional; los agravios expresados, todo lo que fue necesario ver, y:

**R E S U L T A N D O**

1.- Con fecha veintisiete de enero del año dos mil catorce, Alfonso Elías Serrano, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Sonora, presentó un escrito ante el entonces Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, denunciando al Partido Acción Nacional y a su dirigente Estatal, por la probable comisión de conductas violatorias de la normatividad electoral, por la difusión de propaganda que en su concepto denigra al Partido Revolucionario Institucional y a la institución del Senado de la Republica.

2.- Por auto de fecha seis de febrero del año en curso se admitió la denuncia antes señalada únicamente con relación a la posible comisión de actos que

denigran al Partido Revolucionario Institucional y se formó el expediente CEE/DAV-09/2014.

3.- Seguido el procedimiento administrativo sancionador por sus estadios ordinarios de substanciación, el once de septiembre del año que transcurre, la citada autoridad electoral resolvió dicho procedimiento declarando improcedente la denuncia de referencia, en términos del acuerdo número 41, básicamente por considerar que la propaganda denunciada no contenía expresiones que denigraban al partido político denunciante.

4.- Inconforme con el sentido del fallo, María Antonieta Encinas Velarde, representante legal del Partido Revolucionario Institucional, interpuso en su contra recurso de apelación ante la propia autoridad administrativa electoral, mediante escrito sellado de recibido con fecha diecinueve de septiembre del presente año, y se procedió conforme a lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

5- Por oficio recibido con fecha veinticinco de septiembre del año en curso, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, remitió a este Tribunal el expediente formado con motivo del recurso de apelación antes precisado, mismo que se turnó a la Secretaría General para el efecto de que diera cumplimiento a las disposiciones inmersas en el artículo 354 de la Ley invocada, registrándose bajo el expediente número RA-SP-39/2014; hecho lo anterior, por auto de fecha nueve de octubre del mismo año, se admitió el recurso de apelación de referencia y se ordenó turnar el asunto al Magistrado JESÚS ERNESTO MUÑOZ QUINTAL, para que formulara el proyecto de resolución, la que hoy se dicta, y

#### **C O N S I D E R A N D O:**

I.- Este Tribunal Estatal Electoral es competente para conocer y decidir el presente asunto, de conformidad con lo preceptuado expresamente por los artículos 22, de la Constitución Política del Estado de Sonora, y los diversos 322, párrafo segundo, fracción II, 323, 353 y 354, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

II.- La finalidad específica del recurso de apelación está debidamente precisada, en cuanto a sus alcances y efectos jurídicos, por el artículo 347, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

**III.-** Del análisis de la demanda formulada por María Antonieta Encinas Velarde, en su carácter de Representante Propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, se advierte que se duele, en esencia, de lo siguiente:

a).- En su primer motivo de inconformidad, la agravista señala que el acuerdo impugnado viola la garantía de legalidad en sus vertientes de indebida fundamentación y motivación consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, desde su perspectiva, la responsable realizó un estudio incorrecto de las publicaciones y de los espectaculares denunciados, al pasar por alto que las expresiones contenidas en los medios antes precisados en contra de los senadores emanados de su partido, denigran la imagen del instituto político que representa.

Agrega, que la responsable analizó el asunto a partir de una concepción incorrecta de los conceptos de denigrar y de calumnia, lo que lo llevó a la errónea conclusión de que las expresiones denunciadas constituían opiniones y juicios de valor que se encontraban amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión, que establece la Constitución Federal.

Finalmente, la inconforme hace un análisis del contenido de las publicaciones denunciadas y destaca las expresiones en que se hace alusión al Partido Revolucionario Institucional en relación con la imagen de la senadora Claudia Pavlovich Arellano, concluyendo que éstas denigran la imagen de dicho instituto político y que, por lo tanto, se actualiza la infracción de mérito.

b).- En su segundo concepto de agravio, el Instituto Político impetrante sostiene que la autoridad responsable no agotó su facultad investigadora, ya que no realizó las acciones y pesquisas necesarias para determinar quién es el responsable de la colocación de los espectaculares denunciados, incumpliendo con su obligación legal de investigar la verdad de los hechos por los medios legales que tiene a su alcance.

**IV.-** Del análisis de los agravios hechos valer se desprende que la pretensión del instituto político recurrente consiste en que se revoque la resolución impugnada y se ordene a la responsable que emita una nueva en la que se considere fundado el procedimiento administrativo sancionador de mérito y, consecuentemente, se sancione a los sujetos denunciados.

En este sentido, resulta claro que la cuestión a dilucidar en el caso concreto se constriñe a determinar, si como lo sostiene la responsable, la difusión de

la propaganda denunciada en diversos portales de internet y en espectaculares, constituyen opiniones o juicios de valor amparados en el ejercicio de la libertad de expresión, o bien, si como lo afirma el Partido Revolucionario Institucional, contiene expresiones que denigran la imagen de dicho instituto político.

**V.-** Previo al estudio de la materia de impugnación, este Tribunal advierte la necesidad de realizar un control difuso de constitucionalidad de la normatividad electoral aplicable al caso concreto, mediante la interpretación de estas disposiciones secundarias conforme a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, ello en atención a lo establecido en el artículo primero de la misma Carta Fundamental, ya que solo de resultar acordes a la constitución resultaría procedente el análisis de las inconformidades hechas valer.

Antes que nada se estima pertinente precisar que los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, corresponden a todos las personas, incluyendo las morales o jurídicas, siempre que para éstas, tales derechos resulten necesarios para la realización de sus fines, proteger su existencia, identidad y asegurar el libre desarrollo de su actividad, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el pasado veintiuno de abril de dos mil catorce, la contradicción de tesis 360/2013.

Bajo esta premisa es de destacarse que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental que también le son aplicables a los partidos políticos, porque gozan de derechos humanos, en virtud de que, dados sus fines constitucionales, a través de ellos, las personas físicas a las que agrupan y gozan de derechos fundamentales, ejercen, entre otros, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, así como el de asociación para participar en la vida política del país, derivado de ello, debe privilegiarse la posibilidad de tales personas físicas de hacer valer sus derechos a través de la figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema de derecho como lo son las personas morales entre ellas las instituciones políticas.

Precisado lo anterior, se estima importante dejar establecido en primer término que en materia sancionadora, en principio, deben aplicarse las disposiciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan una infracción, a menos que la norma promulgada con

posterioridad a la comisión de los hechos materia del ilícito sea más benéfica para el presunto infractor.

En el caso concreto, los hechos denunciados por el partido político actor ocurrieron los meses de octubre y noviembre del dos mil trece y enero del presente año, es decir, con anterioridad a la reforma Constitucional de fecha diez de febrero del dos mil catorce y antes de la entrada en vigor de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

Bajo esa premisa, la autoridad responsable resolvió la controversia que le fue planteada de acuerdo a lo establecido en el artículo 41, base III, apartado c), de la Constitución Política Federal antes de la reforma antes precisada, en relación con los diversos 23, fracción XII, 213, párrafo segundo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, que era la normatividad vigente al momento en que sucedieron los hechos y que la responsable considero aplicables al caso concreto.

Sin embargo, este Órgano Colegiado advierte que la Reforma Constitucional del artículo 41, base III, apartado c), publicada en el diario oficial de la federación con fecha diez de febrero del año dos mil catorce, debe ser aplicada retroactivamente al caso concreto por ser más benéfica para el justiciable, en virtud de que fue eliminada de su texto la prohibición que originalmente existía en el sentido de que los partidos políticos debían de abstenerse de difundir propaganda política o electoral con expresiones que denigren a las instituciones o a los mismos partidos políticos, esto es, ofrece una protección más amplia del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información que consagran los artículos sexto y séptimo constitucional, lo que riñe con el contenido de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, que prevén la prohibición antes precisada; lo que sin duda obliga a este tribunal a realizar un análisis interpretativo de dichos ordenamientos jurídicos para establecer si estamos ante la presencia de normas electorales locales que contravienen la Norma Fundamental y los tratados internacionales, y de ser así, declarar la inaplicación de la normativa en cuestión al caso concreto.

Este análisis interpretativo, como se precisó con anterioridad, se realizará en términos de lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entre otras cosas, dispone que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que las normas relativas a tales derechos deberán interpretarse de conformidad con la Carta Magna, así como los tratados internacionales de la materia, suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento la norma que establece un derecho más extenso a la persona o aquella que establezca menos restricciones al derecho, esto acorde al principio pro persona.

Asimismo, debe precisarse que la autoridad jurisdiccional que pretenda desaplicar un dispositivo normativo, debe partir de la presunción de constitucionalidad del mismo, sometiéndolo a un análisis serio que le permita llegar a la conclusión de su inaplicación al caso concreto, ya que la posibilidad de inaplicación de leyes por autoridades del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de las normas del orden jurídico.

Precisado lo anterior, cabe destacar que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, al sostener la tesis jurisprudencial bajo el rubro de *“CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA”*; ha establecido cuales son los presupuestos de admisibilidad y procedencia del control difuso de Constitucionalidad, o también llamado ex officio, entre los que destacan:

- a. Que el juzgador tenga competencia legal para resolver el procedimiento en el que vaya a contrastar una norma.
- b. La aplicación expresa o implícita de dicha norma.
- c. La posibilidad de realizarlo en forma oficiosa cuando se advierta un perjuicio en cualquiera de las partes del proceso.
- d. Que no exista cosa juzgada respecto del tema que se dirime en el juicio atinente; y
- e. Que no haya jurisprudencia obligatoria sobre la constitucionalidad de la norma a contrastar, ni criterios vinculantes respecto de su convencionalidad.

Al respecto, en el caso concreto se advierten acreditados tales presupuestos, en tanto que la competencia de este Tribunal para pronunciarse sobre el particular le deriva de la obligación que le impone el artículo primero Constitucional en el sentido de interpretar las disposiciones normativas que integran el orden jurídico nacional de menor jerarquía conforme a los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; las normas a contrastar fueron aplicadas en el procedimiento administrativo sancionador por la autoridad administrativa electoral local, en tanto que en ellas se prevé la hipótesis normativa de la infracción que dio origen al referido procedimiento; este órgano advierte una posible contravención de las normas electorales locales con la Norma Fundamental y los tratados internacionales, que puede causar un perjuicio a la esfera atributiva de derechos del supuesto infractor y, finalmente, no existe cosa juzgada o bien jurisprudencia o criterio jurisprudencial respecto del tema, esto es la constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas que se habrán de contrastar no han sido objeto de ningún pronunciamiento sobre el particular.

Una vez superados los presupuestos necesarios para que este tribunal se avoque al control difuso de las normas del Código Electoral Local cuya constitucionalidad se advierte, procederemos a establecer la metodología que posibilite su correcta realización, para cual es necesario resaltar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener la tesis bajo el rubro de: *“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”*, ha establecido como pasos a seguir para realizar este tipo tareas, los siguientes:

A) Realizar una interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que se debe interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

B) Llevar a cabo una interpretación conforme en sentido estricto, lo que implica que cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas se debe, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que haga a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y

C) Inaplicación de la ley, cuando las alternativas anteriores no sean posibles.

Para desarrollar esto anterior, se estima necesario establecer una metodología para el contraste de las porciones normativas en conflicto, para lo cual acudiremos a lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, en la tesis bajo el rubro de: *“CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. PASOS Y ASPECTOS SUSTANTIVOS E INSTRUMENTALES QUE DEBEN OBSERVARSE PARA REALIZARLO”*, de donde se desprende el siguiente método de análisis:

I. Identificar el derecho humano, subderecho o garantía prevista en la Constitución Federal o en un tratado internacional.

En el caso concreto se pretenden tutelar los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información que se consagran en los artículos 6° y 7° de la Ley Suprema, y en los numerales 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

II. Reconocer los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establezcan su alcance e interpretación.

Al respecto, existen diversos criterios jurisprudenciales sostenidos por el Máximo Tribunal Constitucional del País que determinan los alcances del derecho a la libertad de expresión e información, dentro de los que podemos destacar las tesis que llevan el rubro de: *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”*, *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LIMITES”*, *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO”* Y *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”*. De cuyo análisis se destaca el carácter de derechos fundamentales que se le reconoce a la libertad de expresión y al derecho a la información, la protección constitucional que se les da a estos derechos al prohibir que no sean objeto de inquisición judicial o administrativa, o que su goce se vea mermado a través de la censura o límites que le pretenda imponer el estado, reconociéndose como únicas limitantes al ejercicio de estos derechos los directamente especificados en la Constitución Federal, como lo son las atinentes a cuestiones de carácter objetivas relacionadas



con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación; y finalmente, que en materia electoral el derecho a la libertad de expresión adquiere una mayor dimensión en el ámbito público, y en particular en la materia política y político-electoral, lo cual se explica a través de valores fundamentales de la democracia como lo son el pluralismo, la apertura y la tolerancia, según lo ha sostenido también la máxima autoridad electoral en el país.

III. Fijar las normas o porciones normativas que serán objeto de control constitucional.

Come se precisó con anterioridad en el caso concreto se cuestiona la constitucionalidad de la porción normativa de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, que limita a los partidos políticos para que en la propaganda política y electoral que difundan se abstengan de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, tal y como a continuación se precisa:

*“...Artículo 23.- Son obligaciones de los partidos:*

***XII. En la propaganda política o electoral que difunda, abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas;...”***

*“...Artículo 213.-*

***En la propaganda política o electoral que difundan los partidos, las alianzas o coaliciones o sus candidatos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.***

*“... Artículo 370.- Constituyen infracciones de los partidos políticos, alianzas o coaliciones al presente Código:*

***X. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;...”***

*“... Artículo 372.- Constituyen infracciones al presente Código de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral:*

***III. La publicación o difusión en medios distintos a radio y televisión, de propaganda política o electoral que denigre a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a los precandidatos o candidatos;...”***

IV. Determinar si éstas tiene como fin promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos.

De la lectura de las porciones normativas antes destacadas, se concluye que en congruencia con el mandato que prescribía el artículo 41, base III, apartado c), de la Constitución Política Federal antes de la reforma de diez de febrero del presente año, en cuanto a que los partidos debían de abstenerse de utilizar expresiones que denigren a las instituciones en su propaganda política o electoral, dicha prohibición fue reglamentada en el ámbito local, por los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X, y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, esto es, se trata de normas jurídicas que tienen la finalidad de regular la difusión de la propaganda política o electoral que realizan los partidos, sin que se adviertan que pretendan tutelar algún diverso derecho fundamental, sino más bien se trata de una limitante que pretende garantizar el respeto entre los actores políticos.

V. Examinar las posibles interpretaciones que las normas permiten, y verificar si una de ellas guarda conformidad con el derecho humano, subderecho o garantía.

En el caso se estima que las porciones normativas sujetas a control constitucional no permiten interpretación conforme alguna, esto es, ni en sentido amplio ni en sentido estricto, pues su redacción es excluyente de éstas, cuando refiere que “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos”, ya que se trata de un imperativo legal que prohíbe a los institutos políticos que en su propaganda política o electoral incluyan expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, es decir, establece una limitante definitiva al contenido de la propaganda que no admite una interpretación conforme al texto de los artículos 6° y 7° Constitucional, y a los numerales 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no prevé alguna salvedad que le permita coexistir con los derechos fundamentales de la libertad de expresión e información que se tutelan en dichos dispositivos legales.

VI. Si no permite interpretaciones conforme, o todas sus interpretaciones resultan disconformes con el derecho humano, debe procederse a contrastarla formalmente, para lo cual deben tomarse en cuenta los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, progresividad y pro homine.

Una vez que se ha determinado que no fue posible hacer una armonización de la porción normativa de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, abrogado, pero aplicable al presente asunto según se precisó, que prevé la prohibición a los partidos políticos para que en la propaganda política y electoral que difundan se abstengan de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, con los derechos humanos a la libertad de expresión y derecho a la información que se consagran en la Constitución y en los tratados internacionales antes precisados, procederemos a contrastar el contenido de dichas normas con los artículos del bloque de constitucionalidad que protegen los derechos fundamentales antes precisados, para determinar si estamos ante la presencia de normas jurídicas locales que contravienen la Norma Fundamental y los tratados internacionales, y de ser así, declarar su inaplicación al caso concreto.

En primer término, es importante establecer que la libertad de expresión y el derecho a la información, como prerrogativas, constituyen derechos fundamentales establecidos en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, párrafos 2 y 3) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafos 1 y 2), mismos que forman parte del orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Carta Magna; y que, conforme a lo previsto por el artículo 1, párrafo 2 de la propia legislación, deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo, a las personas, y otorgando la protección más amplia.

Así, el artículo 6, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

*"...ARTICULO 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público..."*

Mientras que el artículo 7, del mismo Ordenamiento Jurídico prevé:

*"...Artículo 7º. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*

*Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito...”.*

Por su parte, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece, en su párrafo segundo: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, el cual 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”.* En sentido semejante se pronuncia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su numeral 13, párrafo 1.

Es una verdad reconocida, que la libre manifestación de ideas constituye uno de los fundamentos del orden político en un Estado constitucional democrático de derecho, en tanto que es esencial para el mantenimiento, consolidación y perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha destacado la importancia de la libertad de expresión, al señalarla como fundamental para un régimen democrático. En este sentido, ha expuesto que la libertad de expresión goza de una vertiente pública e institucional, que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una "opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa", según se desprende de la tesis sustentada por la Primera Sala de dicho cuerpo colegiado, número 1a. CLXV/2004, consultable en la página 421, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, Novena Época, Materia Constitucional, que es del tenor literal siguiente:

*“...LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA. La libertad de expresión e imprenta goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa. Desde esta perspectiva, se entiende que las libertades de expresión e imprenta protejan de manera especialmente clara y enérgica el derecho del individuo a expresar sus ideas en materia política, y que otro tipo de discursos expresivos, como el comercial, estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, la publicidad puede, en ciertos casos y bajo ciertas circunstancias, constituir una aportación al debate ciudadano sobre los asuntos públicos, y puede contribuir a difundir y a dar plasticidad a ideas que pueden y deben legítimamente ingresar en el debate público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el discurso comercial se reduce simplemente a un conjunto de mensajes que proponen a sus receptores la realización de una transacción comercial y, en esa medida, su producción puede ser*

*regulada por el legislador dentro de límites mucho más amplios que si tratara de un caso de ejercicio de la libertad de expresión en materia política. Si bien no puede afirmarse, ex ante y de manera absoluta, que el discurso comercial esté totalmente fuera del ámbito de proyección de la libertad de expresión, en la mayoría de ocasiones el mismo solamente complementa el libre ejercicio de una actividad empresarial, por lo que le son aplicables las limitaciones legales y constitucionales que se proyectan sobre esta última. Esto es así cuando las limitaciones inciden en la dimensión puramente informativa de la publicidad y la relación de la publicidad con el ejercicio de la libertad de imprenta no se da en el caso concreto. El legislador, por tanto, al considerar la publicidad en cuanto mensaje que da información sobre la oferta empresarial puede someterla a los límites de veracidad y claridad exigibles en este ámbito...”.*

Como un referente adicional, es de destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, que la libertad de expresión es una condición indispensable para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. De esta manera, la libertad de expresión es considerada fundamental para una sociedad democrática, en tanto que permite que esta última, al momento de ejercer sus opciones, lo haga suficientemente informada.

Lo anterior, en el entendido de que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre; que un electorado que no esté bien informado, tampoco lo es; y que un prerrequisito de un voto libre es un votante informado. La libertad de expresión, sin embargo, no es absoluta; en ocasiones, incluso, puede ceder frente a otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos. Además, su ejercicio tiene límites, los cuales derivan del propio texto constitucional y de los tratados internacionales en que se le reconoce. En este sentido, es de advertir que las expresiones usadas en el texto del artículo 6° constitucional, para significar las restricciones o limitaciones referidas, constituyen conceptos jurídicos indeterminados o esencialmente controvertidos.

Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 26/2007, consultable en la página 1523, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia Constitucional, del rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES".

Dicha circunstancia, hace necesario que los órganos jurisdiccionales lleven a cabo un análisis sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, bienes constitucionales y valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión.

Igualmente debe citarse como criterio orientador, la tesis sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 1a. XLIII/2010, visible en la página 928, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Materia Constitucional, que establece:

*“... LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS. La libertad de expresión y el derecho a la información operan en forma diversa tratándose de personajes públicos, quienes, como las personas privadas, se encuentran protegidos constitucionalmente en su intimidad o vida privada, por lo que podrán hacer valer su derecho a la intimidad frente a las opiniones, críticas o informaciones lesivas. La solución de este tipo de conflictos ameritará un ejercicio de ponderación entre los derechos controvertidos, a efecto de determinar cuál de ellos prevalecerá en cada caso. Así, el interés público que tengan los hechos o datos publicados, será el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad, en donde el derecho a la intimidad debe ceder a favor del derecho a comunicar y recibir información, o a la libertad de expresión cuando puedan tener relevancia pública, al ser un ejercicio de dichos derechos la base de una opinión pública libre y abierta en una sociedad. Por consiguiente, en la solución al conflicto entre la libertad de expresión y el derecho a la información, frente al derecho a la intimidad o a la vida privada, deberá considerarse el caso en concreto, a fin de verificar cuál de estos derechos debe prevalecer distinguiéndose, en el caso de personas públicas a la mayor o menor proyección de la persona, dada su propia posición en la comunidad, así como la forma en que ella misma ha modulado el conocimiento público sobre su vida privada...”*

Así, este Tribunal considera que las referidas limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que el derecho fundamental ha de serlo en forma amplia o extensiva, a fin de potenciar su ejercicio.

Dicho criterio se encuentra plasmado en la jurisprudencia sustentada por la Sala Superior, número 29/2002, visible en las páginas 277 a 279, de la *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, que es de este tenor:

*“...DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación políticoelectoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que*

*aquella esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados...”.*

De esta manera, se ha determinado que debe protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Constitución federal, ello porque es consustancial al debate democrático el que se permita la libre circulación de ideas, puesto que dicha conducta implica el ejercicio de un derecho público subjetivo, pero a su vez implica un derecho público colectivo, que es el derecho a la información acerca de los partidos políticos, por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información.

En tal virtud, las libertades de expresión y de información, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter político-electoral, constituyen una trama normativa y se fortalecen entre sí. La libertad de expresión y, en particular, la libertad del debate y la crítica política, así como el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

A la luz del régimen jurídico específico aplicable a la libertad de expresión, en relación con la propaganda política que difundan los partidos políticos o los ciudadanos, la Sala Superior ha estimado que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.

Lo anterior, en el entendido de que una democracia constitucional requiere de un debate "desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos".

Si las expresiones relativas a servidores públicos o a otras personas que ejercen funciones de carácter público deben gozar de un margen de apertura a un debate amplio en torno a asuntos de interés público o general, de conformidad con lo establecido en el artículo 13, parágrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo establecido en los artículos 30 y 32, párrafo 2, del mismo instrumento internacional de derechos humanos, lo cual es fundamental en una sociedad

democrática, entonces tal criterio es aplicable también respecto de las expresiones que se profieran en relación con un partido político o sus miembros, quienes se someten voluntariamente al escrutinio público, en relación con cuestiones de interés público o interés general, en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada o de conocer o saber la verdad.

No obstante lo anterior, la libertad de expresión no es absoluta y su ejercicio tiene límites, los cuales derivan del propio texto constitucional y de los tratados internacionales en que se le reconoce.

Como sucede en el caso concreto de la propaganda política o electoral que difunden los partidos políticos, que el propio constituyente permanente quiso regular el contenido de la información que manejaban los actores políticos, mediante la prohibición que instituyó en la reforma electoral del 2007, donde reformó, entre otras cosas, el texto del artículo 41, base III, apartado c), de la Constitución Política Federal para quedar de la siguiente manera: “ *En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas*”; esto es, fue voluntad del legislador federal, acotar el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información que difunden los partidos, elevando a rango constitucional la prohibición de que en la propaganda política o electoral que estos difundan no empleen expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos.

Esta prohibición fue objeto de análisis en varios asuntos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como por las salas regionales y tribunales electorales de las entidades federativas, en los que se consideró una limitante al ejercicio de la libertad de expresión de los partidos políticos, incluso fue materia de diversos criterios jurisprudenciales emitidos por la referida Sala Superior, entre los que destacan la jurisprudencia 38/2010, bajo el rubro de: “*PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O AQUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS*”.

Sin embargo, la Reforma Constitucional del artículo 41, base III, apartado c), publicada en el diario oficial de la federación con fecha diez de febrero del año dos mil catorce, nos obliga a una nueva reflexión en torno a los límites que tienen los partidos políticos del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en virtud de que fue eliminada de su texto la prohibición que originalmente existía en el sentido de que debían de abstenerse de difundir



propaganda política o electoral con expresiones que denigren a las instituciones, dejando únicamente aquella restricción de que se calumnie a las personas, esto es, la nueva hipótesis normativa ofrece una protección más amplia del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información que consagran los artículos sexto y séptimo constitucional, lo que a su vez, permite que este Tribunal aplique dicho dispositivo de forma retroactiva por ser más benéfico para los intereses del denunciado; sin que sea obstáculo para lo anterior los criterios que ha sostenido con anterioridad el máximo tribunal electoral del país en los que limitaba dicho ejercicio en base a la prohibición que ha quedado precisada, como lo es el criterio jurisprudencial antes citado, en virtud de que estos fueron emitidos cuando la restricción no había sido suprimida.

En consecuencia, al advertirse que el contenido de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora aplicable al caso concreto, obedeció al mandato constitucional que originalmente prohibía que los partidos políticos en su propaganda política o electoral que difundieran se abstuvieran de manejar expresiones que denigraran a las instituciones o a los propios partidos, limitante que como se precisó, fue suprimida en la última reforma constitucional de que fue objeto el artículo 41, base III, apartado c), publicada en el diario oficial de la federación con fecha diez de febrero del año dos mil catorce, y que en el caso concreto se aplicará retroactivamente por ser más benéfica para el justiciable, se estima que la porción normativa de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, que contemplan aún la prohibición de referencia resulta contraria a los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información, consagrados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), mismos que forman parte del orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Carta Magna; por cuanto que establecen una limitante que el constituyente permanente suprimió en la más reciente reforma político electoral que ha quedado precisada.

En mérito de todo lo anterior, la porción normativa de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, que contemplan la prohibición a los partidos políticos para que en su propaganda político o electoral que

difundan se abstengan de expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, debe inaplicarse al caso concreto, sin que ello implique hacer declaratoria alguna al respecto, pues como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control constitucional ex officio consiste en la obligación de toda autoridad a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, sin que puedan hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en aquéllos, como si sucede en las vías de control constitucional directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 Constitucionales.

Sirve como criterio orientador para sostener los razonamientos y fundamentos del presente fallo, la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 35/2014 y sus acumulados, en sesión pública de fecha dos de octubre de dos mil catorce, en el sentido de declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 69, fracción XXIII, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, que señala como una obligación de los partidos políticos, abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones, atendiendo a la supresión de dicha prohibición en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución General, donde se sostuvo que a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, dicho precepto sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así, a las expresiones que puedan denigrar a las instituciones o a los propios partidos, en el entendido de que la medida no tiene cabida dentro de las limitaciones expresamente previstas en el artículo 6º constitucional, resolución pendiente de publicación.

**VI.-** Finalmente, al declararse inaplicables al caso concreto las porciones normativas que han quedado precisadas y que constituyeron el marco normativo que resultó aplicable al procedimiento administrativo sancionador que hoy nos ocupa, se vuelve innecesario atender los agravios hechos valer por el partido político recurrente, en virtud de que ningún efecto tendría el análisis respecto a la legalidad de la difusión de la propaganda denunciada, al no existir en el caso concreto base legal para dicha infracción.

En mérito de lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 343, 344 y 345 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, se resuelve el presente asunto bajo los siguientes:

## PUNTOS RESOLUTIVOS

**PRIMERO:** Por lo expuesto en el considerando SEXTO del presente fallo, se declaran inatendibles los argumentos vertidos en los conceptos de agravio expresados por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución impugnada.

**SEGUNDO.-** Por las razones vertidas en el considerando QUINTO de la presente resolución, SE INAPLICAN al caso concreto las porciones normativas de los artículos 23, fracción XII, 213, segundo párrafo, 370, fracción X y 372, fracción III, del Código Electoral para el Estado de Sonora, que contemplaban la prohibición a los partidos políticos para que en la propaganda político o electoral que difundan se abstengan de expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, en consecuencia:

**TERCERO.-** Se CONFIRMA la resolución contenida en el acuerdo número 41, de fecha once de septiembre del año dos mil catorce, dictado por el citado Instituto en el procedimiento administrativo sancionador CEE/DAV-09/2014, que fue materia de la impugnación.

**NOTIFÍQUESE** personalmente a las partes en el domicilio señalado en autos; por oficio, con copia certificada anexa de la presente resolución, a la autoridad responsable, y por estrados a los demás interesados.

Así lo resolvieron por unanimidad los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, Licenciados Carmen Patricia Salazar Campillo, Jesús Ernesto Muñoz Quintal y José Ricardo Bonillas Fimbres, siendo ponente el segundo de los mencionados, ante la Secretaria General, Licenciada Sonia Quintana Tinoco que autoriza y da fe. Conste. “**firmado.**”

**LA SUSCRITA, LICENCIADA SONIA QUINTANA TINOCO, SECRETARIA GENERAL DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE SONORA, C E R T I F I C A:**

Que las presentes copias fotostáticas, constantes en **10 (diez)** fojas útiles, debidamente cotejadas y selladas, corresponden íntegramente a la resolución de veinticuatro de octubre de dos mil catorce, dictada por el Pleno de este Tribunal Estatal Electoral en el expediente RA-SP-39/2014, sustanciado con motivo del recurso de apelación interpuesto por la licenciada María Antonieta Encinas Velarde, en su carácter de Representante Propietaria del Partido Revolucionario Institucional, en contra del acuerdo 41, de once de septiembre de dos mil catorce, emitido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora, en el procedimiento administrativo sancionador CEE/DAV-09/2014.

Lo que certifico en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 312, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.- DOY FE.-

**Hermosillo, Sonora, México, a veinticinco de octubre de dos mil catorce.**

**SECRETARIA GENERAL DEL TRIBUNAL  
ESTATAL ELECTORAL DE SONORA.**

**LIC. SONIA QUINTANA TINOCO**