



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

**SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SX-JE-9/2024

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL
DE QUINTANA ROO

MAGISTRADO PONENTE: ENRIQUE
FIGUEROA ÁVILA

SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROSAS
LEAL

COLABORADORA: LUZ ANDREA
COLORADO LANDA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave,
siete de febrero de dos mil veinticuatro

Sentencia que resuelve el JE promovido por el PRD a fin de impugnar la sentencia emitida en el expediente RAP/005/2024, y mediante la cual el TEQRoo confirmó la resolución que el Consejo General del IEQRoo pronunció en el expediente IEQROO/POS/016/2023 y por la cual declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas a la denunciada, consistentes en una promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por la publicación de una nota periodística y un video en la que se difundía una encuesta en la que se señalaba como la mejor posicionada para reelegirse como presidenta municipal.

ÍNDICE

I. SUMARIO DE LA DECISIÓN	3
II. ASPECTOS GENERALES	3
III. ANTECEDENTES	4
IV. TRÁMITE DEL JE	5
V. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA	6
VI. PRESUPUESTOS PROCESALES.....	6
VII. PROCEDENCIA DEL JE.....	8
VIII. PLANTEAMIENTO DEL CASO	10
IX. ESTUDIO	15
a. Tesis de la decisión.....	15
b. Parámetro de control.....	16
c. Análisis de caso	27
d. Decisión: la resolución administrativa y la sentencia reclamada son contrarias a los principios de exhaustividad y congruencia	54
X. DETERMINACIÓN Y EFECTOS	55
XI. RESUELVE	59

GLOSARIO

Actos anticipados	Actos anticipados de precampaña y campaña
Ayuntamiento	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo
Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciada	Ana Patricia Peralta de la Peña (presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo)
IEQRoo	Instituto Electoral de Quintana Roo
JE	Juicio Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios local	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo
Ley electoral local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
LGCS	Ley General de Comunicación Social
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Lineamientos INE	Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomiendan a los noticieros, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña del PEF 2023-2024, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG454/2023
PES	Procedimiento Especial Sancionador
POS	Procedimiento ordinario sancionador
RAP	Recurso de apelación
Resolución administrativa	Resolución (IEQROO/CG/R-017/2023) emitida en el procedimiento ordinario sancionador IEQROO/POS/016/2023, y por la cual el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo determinó la inexistencia de las conductas atribuidas a la denunciada en relación con el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.
Sentencia reclamada	Sentencia pronunciada en el expediente RAP/005/2024 y mediante la cual el Tribunal Electoral de Quintana Roo confirmó la resolución IEQROO/CG/R-017/2023
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Xalapa	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEQRoo	Tribunal Electoral de Quintana Roo
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

I. SUMARIO DE LA DECISIÓN

1. Se **revocan** la sentencia reclamada y la resolución administrativa para los efectos precisados en el presente fallo, al acreditarse que carecen de exhaustividad y congruencia, dado que



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

- No se analizó la infracción relativa a los actos anticipados ni la presunta indebida adquisición de espacios en YouTube.
- La investigación realizada por el IEQRoo durante la tramitación del POS fue deficiente, pues se limitó a realizar requerimientos a la denunciada, al periódico local y al Ayuntamiento en relación con el uso de recursos públicos, dejando de investigar respecto de quién o quiénes solicitaron u ordenaron la elaboración de la encuesta, así como su publicación y difusión, ni respecto a la metodología utilizada en su producción.
- El IEQRoo y el TEQRoo omitieron analizar el contenido de las notas y del video denunciados, así como el contexto de su emisión y difusión.

II. ASPECTOS GENERALES

2. El PRD denunció la probable comisión de actos anticipados, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos que atribuyó a la denunciada, con motivo de la difusión de una encuesta que, desde su perspectiva, no reunía los parámetros metodológicos legalmente establecidos, mediante la publicación, por parte del periódico local, de diversas notas informativas (impresas y digitales), así como de un video que circulaba en la plataforma de YouTube.
3. El IEQRoo instauró un POS con motivo de la presentación de la referida denuncia, procedió a realizar la correspondiente investigación, y su Consejo General lo resolvió en el sentido de declarar la inexistencia de las infracciones de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, al no haberse probado una relación contractual entre la denunciada y el periódico, ni acreditado que se destinaron recursos públicos del Ayuntamiento al efecto, aunado a que la encuesta no podría considerarse con fines electorales al haberse difundido fuera del proceso electoral, por lo que consideró que tales notas y video denunciados se emitieron al amparo de la libertad de expresión y un genuino ejercicio de la actividad periodísticas, al ser meras notas informativas.

4. Mediante la sentencia reclamada, el TEQRoo confirmó tal inexistencia, al estimar que el IEQRoo realizó una adecuada investigación, así como que la resolución reclamada se ajustaba a los principios de exhaustividad y congruencia.
5. En el presente JE, el PRD aduce que la sentencia reclamada es contraria a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, pues, desde su perspectiva, el TEQRoo no consideró que no se analizaron todas la conductas denunciadas y se varió la litis del POS, así como que la investigación efectuada por el IEQRoo no se ajustó a los principios establecidos en la Ley electoral local, al dejar de allegarse de los elementos de prueba que permitieran el esclarecimiento de los hechos y conductas denunciadas.
6. Por tanto, la controversia en el presente asunto consiste en determinar si la determinación de confirmar la inexistencia de las infracciones denunciadas se ajustó o no a los referidos principios de legalidad, congruencia y exhaustividad.

III. ANTECEDENTES

a. POS (IEQROO/POS/016/2023)

7. **Denuncia.** El PRD la presentó ante el IEQRoo.
8. **Medidas cautelares.** El diecisiete de octubre¹, la Comisión de Quejas y Denuncias del IEQRoo emitió el acuerdo por el cual declaró improcedente el dictado de las medidas cautelares solicitadas por el PRD.
9. **Resolución administrativa.** El Consejo General la pronunció el catorce de diciembre.

¹ Las fechas que se citan en este fallo corresponden a dos mil veintitrés (hasta los señalados al treinta y uno de diciembre) y al presente año de dos mil veinticuatro (a partir del uno de enero).



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

b. RAP local (RAP/005/2024)

10. **Interposición.** A fin de controvertir la resolución administrativa, el PRD interpuso el referido medio de impugnación local el cinco de enero.
11. **Sentencia reclamada.** El TEQRoo la pronunció el dieciocho de enero.

IV. TRÁMITE DEL JE

12. **Promoción.** A fin de controvertir la sentencia reclamada, el PRD presentó una demanda de JE el veintidós de enero ante el TEQRoo.
13. **Turno.** Una vez que se recibieron la demanda y las demás constancias, el veintinueve de enero, la magistrada presidenta acordó turnar el expediente a la ponencia del del magistrado Enrique Figueroa Ávila para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.
14. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia, admitir a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción (al no haber diligencias pendientes por desahogar), por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

V. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

15. El TEPJF **ejerce jurisdicción** y esta Sala Xalapa es **competente** para conocer y resolver el presente asunto: **a) por materia**, toda vez que se trata de un JE que se promueve a fin de controvertir una sentencia por la cual el TEQRoo confirmó la resolución del IEQRoo mediante la cual declaró inexistentes las conductas atribuidas por el PRD en contra de la denunciada y un periódico local, en relación con la elección para renovar el Ayuntamiento; y **b) por territorio**, toda vez que Quintana Roo forma

parte de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral².

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

16. El JE cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, y 13, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:
17. **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante el TEQRoo, y en ella se hace constar el nombre y la firma de quien promueve en representación del PRD, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que basa su impugnación; así como los agravios que se le causan y los preceptos presuntamente violados.
18. **Oportunidad.** El JE se promovió dentro del plazo de cuatro días³ previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley de Medios, tal como se advierte de la manera gráfica siguiente:

Enero 2024						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
14	15	16	17	18	19	20
				Emisión de la sentencia reclamada y notificación ⁴	Plazo para impugnar	
					[día 1]	[día 2]
21	22	23	24	25	26	27
Plazo para impugnar						
[día 3]	[día 4] Presentación de la demanda					

² Con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo; 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; artículos 164, 165, 166, fracción X, 173, párrafo primero y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 19 de la Ley de Medios; y en el Acuerdo General 3/2015 de la Sala Superior; en relación con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF.

³ Al efecto, dado que el asunto se encuentra relacionado con la elección para renovar el Ayuntamiento, y la sentencia reclamada se pronunció dentro del proceso electoral, todos los días y horas se consideran hábiles, en términos del apartado 2 del artículo 7 de la Ley de Medios.

⁴ Constancias de notificación en la foja 495 del accesorio único.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

19. **Legitimación y personería.** El JE es promovido por parte legítima, dado que lo hace el PRD, por conducto del presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del referido partido político en Quintana Roo; personería que le he es reconocida por el TEQRoo en su informe circunstanciado.
20. **Interés.** Se satisface este requisito, porque el PRD fue quien interpuso el RAP en cuya sentencia se confirmó la resolución administrativa emitida por el IEQRoo respecto de la queja que determinó inexistentes las conductas denunciadas ⁵.
21. **Definitividad.** La normativa aplicable no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que la sentencia reclamada es definitiva y firme.

VII. PROCEDENCIA DEL JE

22. Cabe mencionar que la vía denominada JE fue producto de los *“Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*⁶ en los cuales se razona que el dinamismo propio de la materia ha originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral.
23. Así, para esos casos, dichos lineamientos inicialmente ordenaban formar los Asuntos Generales, pero a raíz de su última modificación, se indica, que debe integrarse un expediente denominado juicio electoral, el cual debe

⁵ Tesis XLII/99. QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 66 y 67.

⁶ Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, modificados el doce de noviembre de dos mil catorce, así como el catorce de febrero de dos mil diecisiete, y la última modificación emitida el veintitrés de junio de dos mil veintitrés.

tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la ley general de medios.⁷

24. Además, contrario a lo manifestado por el TEQRoo en su informe circunstanciado, el presente asunto debe sustanciarse y resolverse en la vía del JE, esto ya que el RAP interpuesto por el PRD, se derivó de una queja presentada ante el IEQRoo en contra de la denunciada y el periódico local por conductas y hechos que consideró que vulneraban lo previsto en el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución general, y se acreditaba un uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y actos anticipados de campaña, y en el que se determinó declarar inexistentes las conductas denunciadas, por tanto, la causa principal deberá conocerse a través de la vía procesal correspondiente.
25. Al respecto, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JRC-158/2018, abandonó diversos criterios históricamente adoptados⁸, así como la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-1/2015, para establecer que, cuando se impugne la resolución que emita un tribunal local relacionado con algún procedimiento administrativo sancionador estatal, no es procedente conocerlo a través del juicio de revisión constitucional electoral.
26. Ello, al considerar que los criterios establecidos en ambas jurisprudencias han evolucionado, pues:

⁷ Jurisprudencia 1/2012. ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 12 y 13.

⁸ Jurisprudencia 35/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 601 y 36/2016, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 42 y 43. Así como en la página de internet de este Tribunal Electoral http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

- No definen el cumplimiento del requisito determinante tratándose de juicios de revisión constitucional electoral presentados con posterioridad a la celebración de la jornada electoral, aunado a que incluso cuando la impugnación se presente antes de la jornada electoral, la pretensión inmediata no es la posible nulidad de la elección, sino que se sancione la comisión de una conducta irregular por sí mismo, o bien, que no existió infracción alguna o que la sanción impuesta es excesiva, y;
 - No son acordes con el modelo actual de distribución de competencias en la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores.
27. Por ende, con la finalidad de dar congruencia al nuevo sistema de distribución de competencias en la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores locales, se consideró que el JE es la vía idónea para conocer de esas determinaciones, con independencia de que se esté en presencia de una determinación de un Tribunal local como primera instancia o no.
28. Así, esta Sala Xalapa advierte que la materia del presente asunto está vinculada con la denuncia presentada por el PRD en contra de una presidenta municipal por conductas que a su consideración vulneraron disposiciones electorales, lo cual, deberá analizarse para verificar su existencia, tal y como lo alega en su demanda; o bien, no se acreditan, como lo sostuvieron el IEQRoo y el propio el TEQRoo.
29. De ahí que se considere que la vía idónea para conocer de la presente controversia sea la del JE.

VIII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

a. Contexto de la controversia

30. El presente asunto inició con la denuncia presentada por el PRD en contra de la denunciada y el periódico local, que se distribuye de manera impresa y digital, por la presunta vulneración al artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución general, así como por una indebida compra y/o

adquisición de tiempo en la red social YouTube para difundir un video y notas, lo cual a su consideración representaba un uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y actos anticipados de campaña.

31. Por lo que el PRD solicitó al IEQRoo que investigara si existían contratos entre el periódico local denunciado y el Ayuntamiento y emitiera las correspondientes medidas cautelares (las cuales le fueron negadas).

a.1. Denuncia

32. Al efecto, el PRD manifestó lo siguiente en su denuncia:

- Desde septiembre, el periódico local promocionó y difundió una encuesta con lo que a su consideración promocionó la reelección de la presidenta municipal, lo que configuraba un acto anticipado de campaña, con la utilización de manera indebida de recursos públicos.
- Con la difusión del video la presidenta municipal se encontraba promoviendo su imagen y nombre con la intención de reelegirse en el siguiente proceso electoral 2023-2024, por lo que solicitó que fuera suspendida la promoción personalizada de la denunciada, ya que con su conducta se vulneraban los principios de equidad y certeza.

a.2. Resolución administrativa

33. El Consejo General del IEQRoo resolvió el POS en el sentido de declarar que eran inexistentes las conductas denunciadas atribuidas a la presidenta municipal y el periódico local.

- Con respecto a un presunto uso indebido de recursos públicos por la difusión de un video en la plataforma YouTube no advirtió elemento alguno por el cual se desprendiera un gasto o carga de la denunciada para dicha difusión, ya que no fue reconocido por el periódico local algún instrumento jurídico que lo vinculara con la presidenta municipal o el Ayuntamiento de Benito Juárez.
- El periódico local, al difundir el video, actuó en el libre ejercicio periodístico con fines informativos porque, además, a su decir, no se desarrollaba algún proceso electoral.
- No se configuraron los elementos personal, objetivo y temporal por lo que no existió



promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

a.3. RAP local

34. Inconforme con lo resuelto por el IEQRoo, el PRD interpuso un RAP en el que, en esencia, formuló lo siguiente:

- Vulneración al principio de legalidad, certeza, objetividad y congruencia cuando se declararon inexistentes las conductas denunciadas, ya que existió una confesión expresa por parte de la presidenta municipal y la Coordinadora de Comunicación del Ayuntamiento, cuando aceptaron que existía la compra de “Pautado” por parte del Ayuntamiento y la empresa “Mercadotecnia Digital de la Península S.A. de C.V.”.
- Incongruencia por parte del Instituto electoral, ya que las confesiones expresas a pesar de formar parte de la litis no fueron valoradas y por otro lado no hubo requerimiento alguno para identificar quien es la persona física o moral que pagaba el “Pautado”.
- Falta de exhaustividad porque no investigó a la empresa “Mercadotecnia Digital de la Península S.A. de C.V.” por lo que careció de las pruebas necesarias para declarar la existencia del uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, compra de tiempo de internet y acto anticipado de campaña.
- No se realizó una investigación de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

b. Sentencia reclamada

35. El TEQRoo sustentó la sentencia reclamada, en las siguientes consideraciones:

- No se generó presunción de que las notas periodísticas y el video denunciado tuvieran el propósito de incidir en algún proceso electoral, ya que aún no había iniciado.
- Las publicaciones denunciadas tenían el objetivo de informar a la ciudadanía como parte de una actividad periodística y libertad de expresión de la que gozan los medios de comunicación, por lo que no se tuvo por acreditada la promoción personalizada.
- El IEQRoo sí desplegó una investigación idónea y completa a efecto de recabar las pruebas solicitadas por el PRD, sin que de dichas probanzas se desprendiera el uso

indebido de recursos públicos o la compra o adquisición de tiempo en la red YouTube.

c. Pretensión, causa de pedir y motivos de agravio

36. La **pretensión** del PRD es que se revoquen la sentencia reclamada, así como la resolución administrativa, y se ordene al IEQroo que realice una investigación en términos del artículo 422 de la ley electoral local⁹.

37. Su **causa de pedir** la sustenta en la supuesta transgresión a su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, dado que, desde su perspectiva, la sentencia reclamada es contraria a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al haber dejado de analizar los puntos que le planteó al TEQroo, e, indebidamente, confirmar la resolución administrativa, la cual, a su vez, dejó de atender su causa de pedir manifestada en su denuncia.

38. Al efecto, el PRD formula, en esencia, los siguientes motivos de agravio:

- El TEQROO sólo enunció y definió de manera académica simulando que serían analizados los agravios indicados en el RAP, pero nunca se hizo cargo de las conductas denunciadas.
- Exculpó al síndico municipal de Benito Juárez, cuando indicó que, por un error, éste había hecho referencia a un contrato con la empresa “Mercadotecnia Digital de la Península, S.A. de C. V.”, lo cual fue un exceso por parte del TEQROO faltando al debido proceso.
- Al dejar de analizar una prueba desahogada que constaba en autos el TEQROO cambió la naturaleza del POS con lo que también violó la garantía de audiencia del PRD y lo dejó en estado de indefensión.
- La falta de exhaustividad y congruencia se evidenció cuando el TEQROO indicó que las conductas denunciadas no eran una encuesta formalmente sobre las preferencias electorales, pasando por alto que el video denunciado fue circulado de

⁹ Artículo 422. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto Estatal de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.



manera permanente y en este se promociona la imagen de la denunciada y su reelección.

- Dejó de atender lo relativo a la difusión y promoción del video que circula en YouTube, ya que no indicó los preceptos constitucionales con los que sustentó su determinación y tampoco exigió una investigación exhaustiva al IEQROO.
- Dejó de atender la causa de pedir que dio origen al RAP, la cual consistió en una posible propaganda gubernamental personalizada en favor de la denunciada, uso indebido de recursos públicos para comprar espacios en medios de comunicación, las posibles aportaciones en el pautado por entes impedidos para realizarlas, así como la difusión de manera reiterada y sistemática de un video con una encuesta.

d. Identificación del problema jurídico a resolver

39. La controversia por resolver consiste en determinar si la sentencia reclamada, al confirmar la resolución administrativa y, por ende, la determinación de inexistencia de las infracciones de uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada atribuidos a la denunciada, se ajustó no a los principio de legalidad, congruencia y exhaustividad, para lo cual se debe analizar si el IEQRoo y el TEQroo atendieron o no las respectivas causas de pedir del PRD en relación con la denuncia que presentó.

e. Metodología

40. Dado que el PRD sustenta su causa de pedir en la transgresión a la indebida fundamentación y motivación, así como en la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia reclamada y de la resolución reclamada, ante supuesta omisión de analizar de manera completa y adecuada su causa de pedir, los motivos de agravios se analizarán de forma conjunta dada su vinculación.

41. Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno al actor¹⁰.

¹⁰ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año

IX. ESTUDIO

a. Tesis de la decisión

42. Los motivos de agravio formulados por el PRD se consideran **sustancialmente fundados y suficientes para revocar la sentencia reclamada y la resolución administrativa**, dado que las determinaciones de inexistencia de las infracciones denunciadas, así como de confirmarlas, respectivamente, son contrarias a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia.

43. Se estima lo anterior, dado que, como se demostrará más adelante:

- El TEQRoo dejó de advertir que el IEQRoo no analizó la totalidad de las infracciones denunciadas, dado que sólo se pronunció respecto de la inexistencia de la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, sin considerar que el PRD denunció, también, la comisión de actos anticipados e indebida adquisición de espacios en una plataforma digital, por la difusión de la encuesta denunciada.
- El TEQRoo tampoco advirtió que la investigación realizada por el IEQRoo fue deficiente, en la medida que omitió indagar respecto de quién o quiénes solicitaron u ordenaron la elaboración, publicación y difusión de la encuesta denunciada, así como de allegarse las pruebas relacionadas con el asunto que constaban en un diverso POS.
- El IEQRoo y el TEQRoo omitieron, respectivamente, analizar el contenido de las notas y el video denunciados, así como el contexto de su publicación y difusión.

b. Parámetro de control

b.1. Principios de exhaustividad y congruencia

44. La observancia del **principio de exhaustividad** deriva del segundo párrafo, del artículo 14, de la Constitución general en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una



resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

45. Este derecho fundamental obliga al juzgador a resolver las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.
46. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
47. El principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia. De esta forma, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.
48. Este TEPJF ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se

den soluciones incompletas¹¹.

49. Por cuanto hace a la **congruencia** de las resoluciones, este mismo TEPJF ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme con el artículo 17 de la Constitución general, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes¹². Tal exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
50. Así, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe ponerse de manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la controversia planteada, o bien, la existencia de contradicción entre lo considerado y resuelto, entre otras.

b.2. Principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas

51. El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución general establece como obligación de los servidores públicos **aplicar con imparcialidad, en todo tiempo, los recursos públicos que están bajo su responsabilidad**, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

¹¹ Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

Tesis XXVI/99. EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.

¹² Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.



52. Respecto a los referidos principios, la Sala Superior ha considerado que¹³:

- El poder público no debe emplearse para influir al elector en sus preferencias y, por tanto, las autoridades no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.
- Así, el principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.

b.2.1. Promoción personalizada

53. Como se ha precisado, el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general dispone que **en ningún caso la propaganda gubernamental incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

54. Al respecto, en la jurisprudencia 12/2015¹⁴, la Sala Superior estableció los elementos que deben ser considerados para poder estar en la posibilidad jurídica de determinar si una propaganda gubernamental puede constituir una infracción en materia electoral. Tales elementos son:

- **Elemento personal.** Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- **Elemento temporal.** Es útil para definir, primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución general y, a

¹³ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-21/2018, entre otras.

Tesis V/2016. PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 108, 109 y 110.

¹⁴ PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

su vez, para decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

- El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante.
- Puede haber supuestos en los que, aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral.
- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

55. Atendiendo al contexto normativo que rige en la materia electoral, la Sala Superior ha determinado que **la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otros elementos, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a cualidades; aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de atribuciones del cargo público, se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral.**

56. En ese tenor, los artículos 166 Bis de la Constitución de Quintana Roo, así como 293, último párrafo, y 400, fracciones III y IV, de la Ley electoral local prohíben, precisamente, a las y los servidores públicos de aquella entidad utilizar en la propaganda gubernamental elementos que impliquen una promoción personalizada, así como el uso indebido de los recursos públicos, de forma que su transgresión se considera una infracción a la normativa electoral.



b.2.2. Especial deber de cuidado

57. Conforme con la doctrina judicial de la Sala Superior, desde el orden constitucional son tutelados los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad a los que están sometidos las personas servidoras públicas durante todo el tiempo del ejercicio de su cargo y con mayor intensidad de cara a los comicios¹⁵.
58. La Sala Superior ha reiterado que las disposiciones contenidas en los principios de imparcialidad y neutralidad al que están sujetos los servidores públicos tienen como finalidad sustancial evitar una influencia indebida de tales servidores públicos en las contiendas electorales¹⁶.
59. Los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución general [en relación con el diverso 41, base III, apartado A, inciso g)] imponen deberes específicos a las personas del servicio público de los tres órdenes de gobierno, relativos a **abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos, así como de intervenir en los procesos electorales para influir de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.**
60. Para lo cual se establece, como elemento fundamental de la descripción normativa, que **los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad** en la contienda electoral.
61. Los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política del país, siempre que con ello no se abuse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de

¹⁵ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-111/2021.

¹⁶ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-REP-183/2020.

equidad en la contienda electoral¹⁷.

62. De esta manera, el contexto normativo aplicable permite advertir que **la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las personas del servicio público influya en la voluntad de la ciudadanía.**
63. La finalidad de las disposiciones constitucionales (y las legales que las desarrollan) tiene como propósito **prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda, legalidad, imparcialidad y neutralidad.**
64. Por esta razón, resultaría injustificado restringir manifestaciones hechas por personas del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos ni tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.
65. Sin embargo, **las y los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado para que, en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹⁸.**
66. En específico, tratándose de los medios de comunicación, las personas con cargos públicos deben realizar un uso adecuado de estos, **evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstenerse de realizar actos y/o conductas que alteren la equidad en la contienda.**
67. La naturaleza y/o calidad del servidor público es relevante para evaluar el

¹⁷ Sentencias emitidas en los expedientes SUP- REP-21/2018 y SUP-RE-139/2019.

¹⁸ Jurisprudencia 19/2019. PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 29 y 30.



especial deber de cuidado que deben observar con motivo de sus funciones, de forma que **las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado** en atención al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público.

68. Para evaluar si un acto realizado por algún servidor o servidora pública afecta o incide injustificadamente en alguna contienda electoral, debe tenerse en cuenta lo siguiente¹⁹:

- El cargo, el poder público al que se adscribe, el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo.
- Las funciones que ejerce, la influencia y el grado de representatividad del Estado o entidad federativa.
- El vínculo con un partido político o una preferencia electoral, de entre otros elementos que permiten generar inferencias válidas de un posible desempeño indebido de sus funciones públicas.

b.3. Actos anticipados

69. La propia Sala Superior ha sustentado que para que un acto pueda ser considerado como “anticipado de campaña” y, por ende, sea susceptible de ser jurídicamente reprochable por infringir la normativa aplicable, es necesario que se acredite la existencia de tres elementos de forma concurrente, en el entendido que, **con uno solo que se desvirtúe**, no se tendrá por actualizado el tipo sancionador respectivo. Tales elementos son los siguientes²⁰:

- **Personal.** Que los actos sean susceptibles de ser realizados por los partidos políticos,

¹⁹ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-183/2020.

²⁰ Elementos establecidos por la Sala Superior, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010.

militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos, de manera que se atiende al sujeto, cuya posibilidad de infracción a la norma electoral está latente.

- **Temporal.** Que los actos ocurran antes del inicio formal de las campañas.
- **Subjetivo.** Se refiere a la finalidad para la realización de actos anticipados de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o posicionamiento de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.

70. Respecto al elemento subjetivo, la jurisprudencia de la Sala Superior ha establecido diversos requerimientos para que se actualice, que consisten en la necesidad de que existan manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, por lo que se debe verificar lo siguiente²¹:

- Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y
- Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

71. En relación con lo que podrían considerarse como manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo que pudieran configurar actos anticipados de campaña, la Sala Superior tiene el criterio relativo a que el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del

²¹ Jurisprudencia 4/2018. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.



mensaje y sus demás características expresas a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes **constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien (como lo señala la jurisprudencia) un significado equivalente de apoyo o rechazo** hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

72. En efecto, para determinar si un mensaje posiciona o beneficia electoralmente a una persona obligada, los tribunales deben determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto.
73. Lo anterior busca cumplir dos propósitos: el primero consiste en evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales, y el segundo tiene como fin realizar un análisis mediante criterios objetivos²².

b.4. Diligencias de investigación en los procedimientos sancionadores

74. En relación con la constitucionalidad y legalidad de las diligencias de investigación de los procedimientos sancionadores, la Sala Superior ha determinado los siguientes criterios²³:

- Aun y cuando el PES se rige por el principio dispositivo, al corresponder a quienes denuncia aportar las pruebas que acrediten los hechos y conductas denunciadas²⁴; la autoridad administrativa electoral está facultada para ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para resolver el asunto, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, las pruebas sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos y

²² Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021.

²³ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-489/2015, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-78/2020.

²⁴ Jurisprudencia 12/2010. CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13.

los plazos lo permitan²⁵.

- El ejercicio de la facultad para investigar la verdad de los hechos por los medios legales al alcance de la autoridad implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la actualización de infracciones y la sanción que corresponda imponer.
- Esa facultad no es irrestricta, sino que debe desplegarse conforme con estos elementos²⁶:
 - **Idoneidad**, consistente en que la finalidad de las diligencias es conseguir el fin pretendido, por lo que tal autoridad debe visualizar que existan posibilidades objetivas de eficacia en el caso concreto, impidiendo así que se extienda en forma indiscriminada, debiendo colmar todos sus objetivos y finalidades; sin prolongarse ni comprender aspectos que atenten contra los principios consagrados en el artículo 17 de la Constitución.
 - **Necesidad o mínima intervención**, que consiste en que, al existir la posibilidad de hacer varias diligencias, razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, la autoridad debe elegir aquéllas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos objeto de denuncia.
 - **Proporcionalidad**, implica la facultad de la autoridad para ponderar si la molestia a los intereses individuales guarda relación justa con la necesidad de fiscalizar, verificar o investigar los hechos materia del procedimiento, para lo cual, la autoridad debe evaluar, entre otros aspectos, la gravedad de los hechos objeto de denuncia y la naturaleza de los derechos enfrentados, acorde al principio de razonabilidad.
- Para evitar que las diligencias de investigación, como actos de molestia, no violen los derechos fundamentales de las personas gobernadas²⁷, se deben observar, además, los parámetros previstos en el artículo 468, apartado 1, de la Ley General

²⁵ Jurisprudencia 22/2013. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.

²⁶ Razón de decisión de la jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

²⁷ Sentencias pronunciadas en los expedientes SUP-CDC-14/2009; SUP-RAP-36/2011, SUP-RAP-499/2011, SUP-RAP-136/2015 y SUP-RAP-145/2015, acumulados, así como SUP-RAP-190/2015.



de Instituciones y Procedimientos Electorales: congruencia, idoneidad, eficacia, expeditéz, completitud y exhaustividad.

- En lo que respecta a los requerimientos de información, preguntas y solicitudes de documentación que sirvan para el conocimiento de la verdad y que puede realizar la autoridad administrativa electoral en ejercicio de sus facultades investigatorias a los sujetos relacionados con los hechos denunciados, deben cumplir con los siguientes parámetros:

c. Análisis de caso

75. Como se ha reseñado, el PRD denunció la supuesta violación a los principios de equidad e imparcialidad en el uso de los recursos públicos consagrados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución general, debido a la presunta comisión de las siguientes infracciones a la normativa electoral:

- **Actos anticipados de campaña.**
- Indebida compra y/o adquisición de tiempo en la plataforma de YouTube.
- Promoción personalizada de una persona servidora pública.
- Uso indebido de recursos públicos.

76. Conductas que se le atribuyeron a la denunciada (en su calidad de presidenta municipal del Ayuntamiento) por la difusión de una encuesta en el periódico local (versiones impresa y digital), así como en un video publicado en la plataforma de YouTube, dado que, desde la perspectiva del PRD, tal encuesta se publicitó sin respetar la metodología señalara por la ley electoral y con la intención de promocionar la reelección de la denunciada.

77. Mediante la resolución administrativa, el Consejo General de IEQRoo señaló:

- A juicio del PRD, la difusión de la encuesta y la supuesta indebida compra y/o adquisición de tiempo en YouTube, **representaban uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.**

- En el apartado III [HECHOS MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO], la denuncia fue por la presunta difusión de una encuesta, así como la supuesta indebida compra y/o adquisición de tiempo en YouTube, lo que, *a juicio del quejoso, representaba uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.*
- En el apartado VIII [ESTUDIO DEL CASO Y PRONUNCIAMIENTO]:
 - Respecto del uso indebido de recursos públicos para promocionar *personalizadamente* a la denunciada y propaganda gubernamental indebida, que no estarían frente al uso indebido de recursos públicos por la difusión del video en YouTube, dado que, de las constancias del expediente, no se advirtió elemento alguno del cual pudiera desprenderse un gasto o cargo de la denunciada en tal difusión, ni que comprobara la utilización de recursos públicos destinados al periódico local.
 - Tampoco se tuvo por acreditada una relación contractual entre la denunciada y el periódico local, ni que en la cobertura informativa denunciada se hubieran utilizado recursos públicos de cualquier índole, o cualquiera otro que permitiera desvirtuar el sentido informativo bajo el cual se emitió en el libre ejercicio periodístico, y estimando que, en aquel momento, no se desarrollaba proceso electivo alguno.
 - La nota denunciada tenía el carácter de informativa bajo el ejercicio de la libertad periodística del periódico local.
 - En cuanto a la promoción personalizada, no se configuraba su elemento objetivo, ya que, por las características de la publicación, no guardaba una relación material con elementos de propaganda gubernamental, al ser una nota informativa.
 - Tampoco se actualizaba el elemento temporal, dado que la nota periodística se emitió el veinticinco de septiembre, fuera del proceso electoral, por lo que no se generó la presunción inmediata que su propósito fuera incidir en la contienda que iniciaría hasta enero.
 - Tampoco se acreditó la calidad de la denunciada, ni pronunciamientos expresos referentes a intereses o aspiraciones en relación con alguna contienda electoral.
 - No fue posible relacionar a la denunciada con una **promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.**
 - La encuesta denunciada se difundió fuera del proceso electoral por lo que no circunscribió al marco normativo, el cual sólo sería aplicable en los procesos comiciales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

- Dado que las publicaciones denunciadas atendieron al libre ejercicio de la libertad de expresión, manifestación de ideas y ejercicio periodístico, fueron inexistentes las infracciones denunciadas, respecto al **uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada**.
- Al no acreditarse el elemento personal de la propaganda personalizada a través del video denunciado y publicado por el periódico local, eran inexistentes las infracciones relativas al **uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada**.
- Al haberse publicado antes del inicio del proceso electoral, no se cumplieron los requisitos para que se tratara de una encuesta con fines electorales, sino que se fue una publicación con fines informativos.

78. En contra de la resolución reclamada, el PRD interpuso un RAP local, en el cual adujo, en esencia, la transgresión a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, dado que, desde su perspectiva:

- No se tomaron en consideración las confesiones expresas de la denunciada y de la coordinadora de comunicación del Ayuntamiento, respecto la compra de un pautaado por parte del ese Ayuntamiento con una empresa mercantil encargada de la administración en plataformas digitales de redes sociales de las acciones del Ayuntamiento y que beneficiaban a la denunciada.
- Se debió relación esas confesiones y contrato que constaban en la resolución de un diverso POS (resolución IEQROO/CG/R-016/2023), bajo la figura de la adquisición procesal, con el contrato celebrado entre el Ayuntamiento y el periódico local y que contaba en autos del POS.
- Al no haber realizado los requerimientos necesarios, el IEQRoo careció de las pruebas necesarias para determinar la inexistencia del uso indebido de recursos público y promoción gubernamental personalizada, así como la compra de tiempo en Internet y **actos anticipados de campaña**, con lo cual dejó de atender el principio de exhaustividad.
- El IEQRoo no se pronunció respecto del contrato celebrado entre el Ayuntamiento y el periódico local ni realizó los requerimientos necesarios en relación con el uso indebido de recursos públicos, a pesar de haberlo solicitado en la denuncia.
- Tampoco se requirió a la plataforma de Facebook para esclarecer y transparentar el pago del pautaado, por lo que el IEQRoo dejó de analizar el fondo de la queja relativa

al uso indebido de recursos públicos y propaganda gubernamental personalizada.

- El IEQRoo pasó por alto que al periódico local le son aplicables las reglas del sistema democrático, por lo que fue erróneo que determinara que la encuesta que difundió en su página electrónica no se trataba de una encuesta al tener fines informativos, en contravención a los Lineamientos INE, en cuanto a la prohibición constitucional de transmitir publicidad o propaganda como información periodística y noticiosa.
- El IEQRoo tampoco se pronunció, a pesar de haberse invocado, respecto a que la denunciada era la beneficiaria directa de la propaganda gubernamental personalizada, derivado de que no realizó una investigación en términos de la Ley electoral local.

79. Como también se reseñó en este fallo, el TEQRoo desestimó por infundados los agravios formulados por el PRD, dado que, en esencia:

- Del contrato entre el Ayuntamiento y el periódico local era posible advertir una relación contractual entre ellos, sin que pudiera advertirse un nexo causal entre la denunciada y el propio periódico local para promocionarla, publicitarla y/o posicionar su imagen.
- Tampoco se acreditaba el uso indebido de recursos públicos para realizar una promoción personalizada de la denunciada, al no obrar en autos elemento probatorio alguno que probara, al menos, indiciariamente, que para las publicaciones denunciadas se hubieran destinado recursos públicos de cualquier índole.
- La directora de comunicación social del Ayuntamiento (en cumplimiento al requerimiento que le fue efectuado por el IEQRoo) informó que tal Ayuntamiento no erogó recursos públicos, pautó ni pagó por la difusión en redes sociales del video denunciado.
- En ese mismo sentido se pronunció la denunciada.
- En cuando a la omisión del IEQRoo de valorar el contrato celebrado entre el Ayuntamiento y la empresa de mercadotecnia, la referencia a ese contrato se debió a un error del síndico del Ayuntamiento al dar cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, pues no obstante esa mala referencia, adjuntó el contrato celebrado con el periódico local, de manera que no obraba en autos el primero de los contratos referidos, máxime cuando la empresa no formó parte de la litis.
- El IEQRoo razonó que las publicaciones denunciadas no cumplían con los elementos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

de la promoción personalizada, al no acreditarse los elementos objetivos y temporal, determinación que se consideró correcta, al no advertirse frases, alusiones o imágenes que exaltaran las cualidades, atributos o logros personales de la denunciada, ni un llamado expreso al voto de cara al proceso electoral en curso, aunado a que fueron difundidas antes del inicio formal del referido proceso electoral.

- Por tanto, no se generó la presunción de que las notas periodísticas y el video denunciado hubieran tenido el propósito de incidir en el proceso electoral.
- Fue correcta la determinación del IEQRoo, dado que las publicaciones denunciadas sólo tenían el objetivo de informar a la ciudadanía, como parte de la actividad periodística y la libertad de expresión de la que gozan los medios de comunicación.
- En relación con el video denunciado, el IEQRoo si desplegó una investigación idónea y completa, dado que realizó diversos requerimientos al Ayuntamiento y el periódico local para investigar el uso indebido de recursos públicos y la promoción personalizada de la denunciada.
- El IEQRoo no realizó el requerimiento a Facebook, porque éste no formó parte de la controversia, de manea que no consideró esa diligencia como idónea y necesaria.
- Contrario a lo alegado por el PRD, la difusión de la encuesta denunciada no transgredió los Lineamientos INE, dado que éstos atendían a una recomendación que se realizó a los medios de comunicación y noticieros en el contexto de las precampañas y campañas, para no transmitir propaganda presentada como información periodística o noticiosa.
- Lo resuelto por el IEQRoo tampoco transgredía lo relativo a la cobertura informativa indebida, al no acreditarse su carácter reiterado y sistemático.
- Con independencia de que las publicaciones denunciadas, por sí, de manera formal no eran una encuesta sobre las preferencias electorales, lo total radicó en que esa publicaciones denunciadas no infringieron la normativa electoral.

80. En el referido contexto, **le asiste la razón** al PRD cuando formula que la sentencia reclamada carece de exhaustividad y congruencia, en principio, porque, como puede advertirse, derivado de la difusión de la encuesta denunciada en diversas notas y un video publicados por el periódico local, denunció la comisión de:

- **Actos anticipados de precampaña y campaña.**

- Promoción personalizada.
- Uso indebido de recursos públicos.
- Indebida adquisición de espacios en la plataforma de YouTube.

81. Sin embargo, **ni el IEQRoo ni el TEQRoo atendieron la denuncia relativa a que las notas y el video denunciados constituían la probable comisión de actos anticipados**, pues el estudio que realizaron se centró, en general, en la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

82. De esta manera, como lo alega el PRD el IEQRoo y el TEQRoo variaron la materia del POS, dado que la resolución administrativa y la sentencia reclamada no se pronunciaron respecto de la totalidad de las conductas denunciadas, al concretarse sólo a analizar las publicaciones denunciadas en relación con dos de las infracciones que, presuntamente, podrían constituirse, dejando de lado, sin razonamiento alguno de por medio que lo justificara, lo relativo a los actos anticipados.

83. Incluso, el PRD en su RAP local insistió en que las referidas publicaciones y video denunciados configuraban tanto la promoción personalizada, como el uso indebido de recursos público y actos anticipados, al difundir una encuesta que no reunía los respectivos requisitos legales para ello, de lo que el propio PRD presumió que su finalidad era la de promocionar a la denunciada para ser reelecta como presidenta municipal del Ayuntamiento.

84. Tal falta de exhaustividad y congruencia se advierte desde el acuerdo por el cual se instauró el POS²⁸, pues en él se asentó que las infracciones denunciadas eran el uso indebido de recursos públicos, la promoción personalizada y la indebida compra y/o adquisición de tiempo en YouTube, sin que se hiciera referencia alguna a que también se denunció la probable

²⁸ Foja 140 del cuaderno accesorio.



comisión de actos anticipados.

85. Similar situación se observa respecto de una presunta indebida adquisición de tiempo en la señalada plataforma de YouTube, pues a pesar de haberse denunciado, en la resolución administrativa como en la sentencia reclamada no se hace un estudio al respecto, pues, se insiste, de forma contraria a los principios de congruencia y exhaustividad, sólo se analizaron si los hechos y las conductas denunciadas configuraban un indebido uso de recursos públicos y propaganda gubernamental.
86. De igual manera, en su RAP local, el PRD señaló que la resolución reclamada carecía de congruencia y exhaustividad dado que la difusión de la referida encuesta pudo implicar la existencia de dinero proveniente de entes prohibidos, por lo que **el IEQRoo debió realizar los requerimientos atinentes para esclarecer y transparentar el pago de un supuesto pautado.**
87. En ese sentido, es necesario precisar que, si bien se trataban de las mismas conductas (la difusión de una encuesta en notas periodísticas y un video publicado en una plataforma digital), ello no era justificación alguna para dejar de analizar si tales conductas configuraban todas y cada una de las infracciones señaladas en la denuncia del PRD.
88. Lo anterior, porque los mismos hechos o conductas pueden actualizar distintos ilícitos, en este caso, infracciones en materia de propaganda político-electoral, así como electoral, y uso indebido de recursos públicos, así como responsabilidades para quienes incurrieron en esas infracciones, de manera que la autoridad que este conociendo del correspondiente procedimiento sancionador está obligada a agotar todas las líneas de investigación conducentes y pronunciarse respecto de cada una de las posibles infracciones que pudieran configurarse, o, en su caso, señalar de manera debidamente fundada y motivada, por cuales infracciones se

seguirá el respectivo procedimiento sancionador; situación que no se dio en el caso.

89. Asimismo, si bien las figuras de promoción personalizada y actos anticipados coinciden en que, para poder tenerlas por actualizadas, se requiere la demostración de una intención de influir indebidamente en el electorado, lo cierto es que, como puede advertirse del *parámetro de control* de esta sentencia, cada uno de esos ilícitos electorales tiene sus propias características y elementos que la conforman.
90. De ahí que, primeramente, el IEQRoo, y en el estudio que el TEQRoo realizó en plenitud de jurisdicción estaban obligados a analizar si las publicaciones denunciadas implicaban o no actos anticipados.
91. Aun cuando en la sentencia reclamada se hacen afirmaciones relativas a que de las notas y video denunciados no se advierte una intención de influir en las preferencias electorales a favor de la denunciada, ello es exiguo para poder establecer que se colmó un estudio relativo a los actos anticipados, pues para ello, el IEQRoo o, en su caso, el TEQRoo debieron realizar un análisis expreso y específico de tal ilícito electoral para estar en condiciones de determinar si se acreditaba o no su existencia en el caso.
92. Igualmente, el PRD **está en lo correcto** cuando aduce que el TEQRoo obvió que el IEQRoo realizó una deficiente investigación de las conductas denunciadas de manera que, ambos órganos electorales locales, resolvieron el asunto sin contar con los elementos y pruebas necesarios para ello.
93. Lo anterior, porque, como se señaló en el *parámetro de control*, la facultad para investigar la verdad de los hechos por los medios legales al alcance de la autoridad implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la actualización de



infracciones, de manera que, como lo señala el PRD, la investigación efectuada por la correspondiente autoridad instructora del procedimiento sancionador debe atender, al menos, a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

94. Se estima que, contrario a lo resuelto por el TEQRoo, la investigación realizada por el IEQRoo fue deficiente y no se adecuó a los referidos principios, en la medida que se limitó a realizar requerimientos a la denunciada, al periódico local, y al síndico del Ayuntamiento, sólo respecto a si existía una relación contractual entre el Ayuntamiento y el periódico local, o entre éste y la denunciada, o si se habían erogado algún tipo de recurso público para la contratación o pautado del video en YouTube.
95. De forma que, dada la negativa de las partes involucradas en cuanto a que existiese una relación contractual entre la denunciada y el periódico local, así como de haber erogado recursos públicos para difundir o pautar el video denunciado con la encuesta, es que el IEQRoo y TEQRoo concluyeron, respectivamente, que las notas y el video estaban amparadas en la libre expresión y el ejercicio de la actividad periodística.
96. Incluso el TEQRoo señaló, en plenitud de jurisdicción, dado que el IEQRoo omitió pronunciarse al respecto, que del contrato celebrado entre el Ayuntamiento y el periódico local se advertía que su objeto era la difusión por parte de ese periódico local de las campañas publicitarias y anuncios del Ayuntamiento, de manera que no era posible obtener la existencia de un *nexo contractual* con la denunciada para que su promoción, publicitación y/o posicionamiento de su imagen.
97. Tales conclusiones carecen de sustento jurídico, como se ha señalado, derivado de la deficiente investigación realizado en el POS, dado que no se realizó diligencia alguna tendente de investigar el origen de la encuesta denunciada, esto es, averiguar, entre otras cuestiones:

SX-JE-9/2024

- La existencia legal de la empresa que supuestamente la realizó.
- Quien la ordenó, encargo, pagó y/o contrató, lo cual incluía investigar si la denunciada, periódico local y/o una tercera persona lo hizo.
- Cómo fue que el periódico local tuvo conocimiento de esa encuesta o, en su caso, quién se la hizo llegar.

98. Ello, a pesar de que en las notas y el video denunciado se identifica de forma clara a la empresa que supuestamente realizó el estudio censal.
99. También **le asiste la razón al PRD** cuando señala que indebidamente no se tomaron en consideración un contrato suscrito entre el Ayuntamiento y una empresa de mercadotecnia en relación con la elaboración y difusión de videos en Internet para el referido Ayuntamiento y la administración de sus plataformas digitales en las redes sociales, así como las *confesiones expresas* de la coordinadora de comunicación del propio Ayuntamiento y de la propia denunciada, que constaban en la resolución emitida por el Consejo General del IEQRoo en un POS diverso.
100. En su RAP local, el PRD argumentó que para ese IEQRoo era un hecho notorio la existencia tanto del referido contrato como de los informes que presentaron la denunciada y la señalada coordinadora de comunicación, por lo que, dada vinculación existente con ese POS (instaurado con motivo de una diversa denuncia del PRD), el IEQRoo, en la resolución administrativa, debió aplicar la figura de la adquisición procesal y tomarse en cuenta las referidas probanzas, o, en su defecto, realizar los correspondientes requerimientos para allegarse de la información y elementos relacionados con el señalado contrato.
101. En la sentencia reclamada, el TEQRoo desestimó ese planteamiento, al considerar que, si bien en su respuesta al requerimiento que le formuló, el síndico del Ayuntamiento informó que adjuntaba copia del contrato celebrado con la empresa de mercadotecnia, ello se debía a un error, dado



que el contrato que se anexo al respectivo informe fue el convenido con el periódico local.

102. Lo jurídicamente incorrecto de la consideración del TEQRoo radica en que, como lo afirma el PRD, el IEQRoo obvió que, efectivamente, tales medios probatorios constaban en los autos del diverso expediente IEPQROO/POS/015/2023, correspondiente al POS instaurado con motivo la denuncia del PRD en contra de la propia denunciada, la coordinadora de comunicación del Ayuntamiento, así como un diverso medio de comunicación por presuntos actos constitutivos de propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos por la difusión de la imagen de la referida denunciada en los perfiles del señalado Ayuntamiento en diversas redes sociales, lo que, desde la perspectiva del PRD, constituía una campaña publicitaria de promoción²⁹.
103. De esta manera, si, como lo adujo el PRD, derivado de lo señalado por el síndico del Ayuntamiento al dar respuesta al respectivo requerimiento del IEQRoo, éste advirtió la existencia de un diverso contrato entre una empresa (distinta al periódico local y el Ayuntamiento, precisamente, entre otras cuestiones, para la elaboración de videos para difundirse en Internet, así como para la administración de las redes sociales, resultaba idóneo, necesario y proporcional que se hiciera la investigación conducente en relación con las notas y videos denunciados, y que motivaron la presente cadena impugnativa.
104. Se estima lo anterior, porque, además de que el IEQRoo no indagó respecto del origen y elaboración de la encuesta denunciada, lo cierto es que tampoco realizó una investigación tendente a allegarse de los elementos que permitieran establecer quién o quiénes fueron los autores

²⁹ Resolución consultable en <https://www.ieqroo.org.mx/Sesiones-ConsejoGeneral.html>.

del video denunciado, o quién ordenó su elaboración, así como si esa elaboración y difusión fue al amparo de alguno de los contratos referidos.

105. Más allá del posible error en la referencia al instrumento jurídico que remitió el síndico del Ayuntamiento, se insiste, existían, al menos, dos denuncias presentadas por el PRD en contra de la denunciada por la supuesta difusión en diversas plataformas electorales de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados, por lo que resultaba razonable que el PRD impugnara mediante el RAP local la resolución reclamada, precisamente, por no allegarse de los elementos probatorios que constaban en un diverso POS, pero que eran del conocimiento del IEQRoo y que podrían estar vinculados con los hechos y conductas denunciadas.
106. Sin embargo, el TEQRoo desestimó el agravio formulado con el argumento arbitrario de que el contrato fue erróneamente referenciado por el síndico municipal, por lo que, al no constar en los autos del expediente administrativo y como la empresa no formaba parte de la litis, resultaba improcedente requerir la correspondiente información.
107. Lo cual, como se ha establecido, resulta jurídicamente incorrecto, pues el TEQRoo debió advertir que, efectivamente, existía una vinculación entre el POS en el que se emitió la resolución administrativa, con aquel en el que constaban el contrato y las declaraciones de la denunciada y la coordinadora de comunicación del Ayuntamiento, en relación con la contratación de una empresa para la elaboración y difusión de videos en Internet, así como el IEQRoo realizó una deficiente investigación para indagar respecto del origen y autorías del video denunciado.
108. En ese contexto, **es correcta la posición** del PRD cuando formula que se debió requerir a Facebook y a otras redes sociales para que informaran en relación con el video denunciado; argumento que fue indebidamente



desestimado por el TEQRoo con la consideración de que Facebook no formó parte de la litis, por lo que el IEQRoo no realizó la diligencia de investigación por no considerarla idónea ni necesaria.

109. Sin embargo, contrario a lo resuelto en la sentencia reclamada, se estima que tal diligencia sí resultaba idónea y necesaria, dado que, en su RAP local, el PRD estableció que la difusión del video obedecía a la existencia de un pautado, por lo que tal requerimiento debió realizarlo el IEQRoo para establecer la existencia de ese pautado y el uso de recursos públicos para su contratación.
110. Lo anterior, porque, con independencia, de que Facebook fuera o no uno de los sujetos involucrados en el POS, lo cierto es que, dada su naturaleza virtual como plataforma de comunicación entre sus usuarios, es factible suponer que el video denunciado también pudo ser difundido en esa red social, precisamente, en el perfil del periódico local o sus filiales en otras entidades, así como, posiblemente, en el de la denunciada.
111. Asimismo, resultaba idónea y necesaria la correspondiente diligencia de investigación, porque el TEQRoo consideró que las notas y el video denunciados no podían constituir una cobertura informativa, dada su falta de reiteración y sistematicidad que evidenciaran que se trataba de una actividad publicitaria, de manera que el obtener la información relativa a si el video se transmitió en otras plataformas digitales, así como los respectivos datos correlativos, pudo allegarle al IEQRoo y al TEQRoo de mayores elementos para poder resolver el POS y el RAP local, respectivamente.
112. En las señaladas condiciones, **le asiste la razón** al PRD cuando aduce la falta de exhaustividad y congruencia de la resolución administrativa y de la sentencia reclamada, en la medida que tanto el IEQRoo y el TEQRoo dejaron de analizar el contexto en el cual se emitieron y difundieron las

notas y el vídeo denunciado (particularmente, este último), aunado a la deficiente investigación, al realizar un examen parcial de los elementos del caso para declarar la inexistencia de las infracciones denunciadas.

113. Ello, porque el IEQRoo y el TEQroo se limitaron a establecer que, al no actualizarse los elementos objetivo y temporal de la promoción personalizada, ni al advertir una relación contractual entre la denunciada y el periódico, al no acreditarse el uso de recursos públicos, y dado que la encuesta difundida no podría considerarse como una encuesta con fines electorales por haberse difundido fuera del proceso electoral, determinaron, respectivamente, que las notas y el video denunciados se emitieron al amparo de la libre expresión y el ejercicio de la actividad periodística, al tener un carácter meramente informativo.
114. Así, de la resolución administrativa ni de la sentencia reclamada se advierte un análisis integral de las expresiones contenidas en los mensajes denunciados, ni del contexto en el que se emitieron, para poder determinar fehacientemente si la finalidad última de tales mensajes fue precisamente la promoción personal de la denunciada.
115. En principio, lo anterior es así, porque, como se ha demostrado, de manera injustificada el IEQRoo y el TEQroo dejaron de analizar si las notas y el video denunciados constituían o no actos anticipados.
116. Por otro lado, si bien, como pretendió señalar el TEQroo, es insuficiente que el emisor de un mensaje sea una servidora o servidor público para considerar que se trata de promoción personalizada, para poder determinar si los mensajes de los servidores públicos pueden o no tener impacto en la materia electoral, se requiere analizar tanto el contenido de esos mensajes (expresiones) como el contexto de su emisión y difusión (circunstancias de modo, tiempo y lugar), para estar en posibilidad de establecer si se acreditan los elementos personal, objetivo y temporal de



la referida infracción³⁰.

117. De manera que, en las instancias locales se le impuso al PRD una carga argumentativa injustificada, porque, si bien en las denuncias deben narrarse de forma clara y expresa los hechos en las que se basa y deben estar acompañadas de las correspondientes pruebas, lo cierto es que, el aspecto central de esas denuncias es la exposición de hechos y conductas probablemente constitutivas de infracciones en el ámbito electoral, con independencia como sean calificados o presentados por el denunciante.
118. A pesar de que es favorable que la narrativa sea lo más clara posible, no es exigible que los hechos y conductas se presenten de determinada forma (por ejemplo, en un apartado específico o conforme a una estructura). Las imprecisiones o defectos atribuibles a la parte denunciante no deben llevar necesariamente a que se deje de analizar de manera exhaustiva el objeto de la queja o denuncia, siempre que puedan subsanarse con los demás datos o elementos que se aporten³¹.
119. Entonces, en un PES o POS es inviable que se condicione su análisis a exigir a la parte denunciante que desarrolle los motivos por los que considera que los hechos o conductas denunciadas constituyen una infracción en el ámbito electoral, porque, como se ha señalado, sólo es exigible que se exponga de manera expresa y clara los hechos para que, a partir de ellos y de las pruebas ofrecidas, aportadas y recabadas, la autoridad competente resuelva de forma exhaustiva se materializa o no la infracción denunciada.
120. En el caso, desde su denuncia el PRD expuso la existencia de un posible contexto en el que la denunciada ha estado promocionando su imagen a

³⁰ Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

³¹ Sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-JE-36/2021.

fin de posicionarse de cara a la elección para renovar al Ayuntamiento, con la intención de reelegirse como presidenta municipal.

121. Al efecto, denunció la difusión, mediante diversas notas periodísticas y un video que circulaba en YouTube, de una encuesta en la que la denunciada se colocaba en el primer lugar de las preferencias para ser la candidata de *morena* para la alcaldía en el *municipio de Cancún*, así como la mayoría de los encuestados votaría por *morena* en las elecciones para alcalde en la referida localidad de Cancún.
122. Asimismo, el PRD narró una serie de hechos relacionados con la referida difusión, y que, desde su perspectiva, evidenciaban que las notas y el video denunciados tenían la finalidad de promocionar a la denunciada en su intención de reelegirse como presidenta municipal.
123. En ese sentido, como se ha señalado, el argumento del IEQRoo y el TEQRoo para desestimar la denuncia y tener por no acreditada la posible promoción personalizada ni el supuesto uso de recursos públicos, fue que no se acreditó una relación contractual entre esa denunciada y el periódico local, así como que la encuesta difundida no podría ser considerada con fines electorales ni estar sujetas a la normativa del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, dado que su elaboración y difusión fue fuera del proceso electoral local.
124. No obstante, se insiste, el IEQRoo ni el TEQRoo realizaron un estudio incompleto e insuficiente de los hechos y conductas denunciadas, porque dejó de analizar el contenido de las notas y el vídeo denunciado, así como el contexto de su emisión y difusión.
125. En principio, contrario a lo determinado por el TEQRoo, y aunado a la deficiente investigación realizada por el IEQRoo respecto al origen y elaboración de la encuesta, el hecho de esta se haya difundido previo al



inicio del proceso electoral y no le fuera aplicable el artículo 136 del Reglamento de Elecciones³², en nada le quita el carácter de electoral, pues es un hecho incontrovertido que en tal encuesta se dieron a conocer las supuestas preferencias respecto de quien podría ser la candidata de *morena* a la presidencia municipal del Ayuntamiento, así como aquellas a favor del referido partido político en la elección municipal.

126. De esta forma, resulta **sustancialmente fundado** el agravio de falta de exhaustividad y congruencia en relación con la encuesta, dado que el IEQRoo y el TEQRoo no analizaron ni indagaron para verificar que la esa encuesta denunciada (difundida en medios impresos e Internet) hubiese cumplido con la metodología y los criterios para su elaboración acorde a la normativa legal aplicable, dado que, más allá de que se presentó previo al inicio del proceso electoral, como se ha señalado, ello no le quita el carácter de electoral, precisamente, al difundir las preferencias de las personas gobernadas respecto de la persona que debería ser la candidata a la presidencia municipal, así como del partido que, en ese momento, contaba con un porcentaje mayor de intención del voto en esa elección.
127. Esto, porque de una interpretación sistemática y funcional del apartado 1 del artículo 136 del Reglamento de Elecciones, no puede observarse que aquellas encuestas que contengan fines electorales difundidas fuera del proceso electoral estén exentas de cumplir con los parámetros metodológicos para poder establecer su objetividad e imparcialidad, sino que la obligación contenida en aquella norma reglamentaria consiste en que quien solicite u ordene su publicación durante los procesos

³² Artículo 136.

1. Las personas físicas o morales que publiquen, soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta por muestreo o sondeo de opinión sobre preferencias electorales, **cuya publicación se realice desde el inicio del proceso electoral federal o local correspondiente, hasta tres días antes de la celebración de la Jornada Electoral respectiva**, deberán ajustar su actuación a lo siguiente:

[...]

electorales, debe entregar a la correspondiente autoridad administrativa electoral copia del estudio completo que respalde la información publicada.

128. Por ello, cuando se cuestione la legalidad de la difusión de una encuesta y de la encuesta misma, por no ajustarse a los parámetros metodológicos correspondientes, durante la fase de investigación del respectivo procedimiento sancionador, la autoridad electoral está compelida a realizar las indagatorias necesarias para allegarse de la correspondiente información, y en su momento, la autoridad resolutora pronunciarse respecto al cumplimiento o no de esa metodología.
129. En el caso, **resulta carente de sustentó jurídico lo resuelto por el IEQRoo y el TEQRoo** en el sentido de que como la encuesta denunciada se publicó antes del inicio del proceso electoral, esta no correspondía a una encuesta con fines electorales, y por ello no podría exigírsele el cumplimiento de ciertos parámetros o requisitos metodológicos, por lo que, al haber sido difundida por el periódico local, tal difusión era meramente informativa.
130. Esto último, precisamente, fue por lo que el PRD denunció la ilegalidad de la encuesta difundida, bajo la perspectiva que, al no reunir los correspondientes requisitos metodológicos, generaba que, desde su perspectiva, se tratara propaganda para publicitar la imagen de la denunciada, lo que presuntamente constituía actos anticipados, promoción personalizada, y uso indebido de recursos públicos.
131. De ahí que el TEQRoo no fue exhaustivo ni congruente respecto de los planteamientos del PRD, **al ser omiso en determinar si la encuesta denunciada cumplía o no con los parámetros de legalidad para su elaboración y difusión; y/o de advertir alguna deficiencia en la investigación** para que le ordenara al IEQRoo que mandase efectuar las diligencias necesarias para allegarse de los elementos probatorios



respectivos; así como, de ser el caso, se emplazara a las probables responsables de su elaboración y publicación en los términos que correspondiera para determinar o no la existencia de la presunta infracción.

132. Desde esa perspectiva, se revelan las deficiencias en la investigación efectuada por el IEQRoo, en la medida que, como se ha señalado, en momento alguno indagó respecto de las personas que solicitaron u ordenaron la elaboración y difusión de la encuesta denunciada, ni si esta se ajustaba a la correspondiente metodología para poder ser considerada como meramente informativa, todo ello a la luz de los hechos, conductas e infracciones denunciadas por el PRD.
133. Por otro lado, se estima que la resolución administrativa y la sentencia reclamada son contrarias a los principios de exhaustividad y congruencia, dado que, en ninguna de ellas, se analizaron el contenido ni el contexto en el que se emitieron y difundieron las notas y el video denunciados, de acuerdo con los hechos, conductas e infracciones que fueron denunciadas por el PRD.
134. Respecto al vídeo denunciado, el IEQRoo y el TEQRoo pasaron por alto que el mismo no se presentó como una mera nota informativa para reportar hechos de interés público, en atención a que, por ejemplo, contiene música de fondo, y se destaca en primer plano la imagen de la denunciada en diversas actividades, mismas que se vinculan de manera directa con los resultados de la encuesta denunciada junto con el nombre de la denunciada, como puede apreciarse en las siguientes imágenes representativas:

<p>Ana Paty Peralta <i>lidera encuesta con Morena para ganar en 2024</i></p>																															
<p>ENTREGA DE EQUIPAMIENTO Y UNIDAD RÁPIDA DE RESPUESTA</p> <p>RESCATE URBANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL RESCATE CUERPO DE BOMBEROS DEL MUNICIPIO DE BENTU JUÁREZ</p> <p>¡CANCÚN NOS UNE!</p>	<p>TRACKING</p> <p>USTED SEÑALÓ QUE PIENSA VOTAR POR MORENA EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES PARA ELEGIR ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE CANCÚN DE LAS SIGUIENTES PERSONAS, ¿QUÉN LE GUSTARÍA QUE FUERA EL CANDIDATO A ALCALDE POR MORENA?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Fecha</th> <th>ANA PATRICIA PERALTA</th> <th>MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ</th> <th>ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ</th> <th>OTRO</th> <th>AÚN NO DECIDE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>22 JUN</td> <td>27.6%</td> <td>15.7%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>19.2%</td> </tr> <tr> <td>22 JUL</td> <td>29.1%</td> <td>14.5%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>19.9%</td> </tr> <tr> <td>22 AGO</td> <td>31.8%</td> <td>14.5%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>17.2%</td> </tr> <tr> <td>22 SEP</td> <td>30.5%</td> <td>14.5%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>18.5%</td> </tr> </tbody> </table>	Fecha	ANA PATRICIA PERALTA	MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ	ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	OTRO	AÚN NO DECIDE	22 JUN	27.6%	15.7%	8.8%	27.7%	19.2%	22 JUL	29.1%	14.5%	8.8%	27.7%	19.9%	22 AGO	31.8%	14.5%	8.8%	27.7%	17.2%	22 SEP	30.5%	14.5%	8.8%	27.7%	18.5%
Fecha	ANA PATRICIA PERALTA	MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ	ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	OTRO	AÚN NO DECIDE																										
22 JUN	27.6%	15.7%	8.8%	27.7%	19.2%																										
22 JUL	29.1%	14.5%	8.8%	27.7%	19.9%																										
22 AGO	31.8%	14.5%	8.8%	27.7%	17.2%																										
22 SEP	30.5%	14.5%	8.8%	27.7%	18.5%																										
<p>TRACKING</p> <p>USTED SEÑALÓ QUE PIENSA VOTAR POR MORENA EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES PARA ELEGIR ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE CANCÚN DE LAS SIGUIENTES PERSONAS, ¿QUÉN LE GUSTARÍA QUE FUERA EL CANDIDATO A ALCALDE POR MORENA?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Candidato</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ANA PATRICIA PERALTA</td> <td>30.5%</td> </tr> <tr> <td>MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ</td> <td>14.5%</td> </tr> <tr> <td>ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ</td> <td>8.8%</td> </tr> <tr> <td>OTRO</td> <td>27.7%</td> </tr> <tr> <td>AÚN NO DECIDE</td> <td>18.5%</td> </tr> </tbody> </table>	Candidato	Porcentaje	ANA PATRICIA PERALTA	30.5%	MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ	14.5%	ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	8.8%	OTRO	27.7%	AÚN NO DECIDE	18.5%	<p>30.5% ANA PATRICIA PERALTA 27.7% OTRO</p> <p>18.5% AÚN NO DECIDE 14.5% MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ 8.8% ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ</p>																		
Candidato	Porcentaje																														
ANA PATRICIA PERALTA	30.5%																														
MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ	14.5%																														
ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	8.8%																														
OTRO	27.7%																														
AÚN NO DECIDE	18.5%																														
	<p>El próximo año habrá elecciones para alcalde en Cancún. ¿Por cuál partido político votaría usted?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Partido</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Morena</td> <td>62.9%</td> </tr> <tr> <td>PRD</td> <td>21.8%</td> </tr> <tr> <td>PPS</td> <td>5.6%</td> </tr> <tr> <td>PT</td> <td>3.2%</td> </tr> <tr> <td>PSD</td> <td>1.4%</td> </tr> <tr> <td>OTRO</td> <td>6.1%</td> </tr> <tr> <td>OTRO</td> <td>0.0%</td> </tr> </tbody> </table>	Partido	Porcentaje	Morena	62.9%	PRD	21.8%	PPS	5.6%	PT	3.2%	PSD	1.4%	OTRO	6.1%	OTRO	0.0%														
Partido	Porcentaje																														
Morena	62.9%																														
PRD	21.8%																														
PPS	5.6%																														
PT	3.2%																														
PSD	1.4%																														
OTRO	6.1%																														
OTRO	0.0%																														
<p>TRACKING</p> <p>USTED SEÑALÓ QUE PIENSA VOTAR POR MORENA EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES PARA ELEGIR ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE CANCÚN DE LAS SIGUIENTES PERSONAS, ¿QUÉN LE GUSTARÍA QUE FUERA EL CANDIDATO A ALCALDE POR MORENA?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Fecha</th> <th>ANA PATRICIA PERALTA</th> <th>MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ</th> <th>ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ</th> <th>OTRO</th> <th>AÚN NO DECIDE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>22 JUN</td> <td>27.6%</td> <td>15.7%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>19.2%</td> </tr> <tr> <td>22 JUL</td> <td>29.1%</td> <td>14.5%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>19.9%</td> </tr> <tr> <td>22 AGO</td> <td>31.8%</td> <td>14.5%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>17.2%</td> </tr> <tr> <td>22 SEP</td> <td>30.5%</td> <td>14.5%</td> <td>8.8%</td> <td>27.7%</td> <td>18.5%</td> </tr> </tbody> </table>	Fecha	ANA PATRICIA PERALTA	MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ	ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	OTRO	AÚN NO DECIDE	22 JUN	27.6%	15.7%	8.8%	27.7%	19.2%	22 JUL	29.1%	14.5%	8.8%	27.7%	19.9%	22 AGO	31.8%	14.5%	8.8%	27.7%	17.2%	22 SEP	30.5%	14.5%	8.8%	27.7%	18.5%	<p>24 HORAS EL DIARIO SIN LÍMITES QUINTANA ROO</p>
Fecha	ANA PATRICIA PERALTA	MARYBEL VILLEGAS CANCHÉ	ANAHÍ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	OTRO	AÚN NO DECIDE																										
22 JUN	27.6%	15.7%	8.8%	27.7%	19.2%																										
22 JUL	29.1%	14.5%	8.8%	27.7%	19.9%																										
22 AGO	31.8%	14.5%	8.8%	27.7%	17.2%																										
22 SEP	30.5%	14.5%	8.8%	27.7%	18.5%																										

135. De esta forma, se insiste, en parte alguna de la resolución administrativa ni de la sentencia reclamada se hizo un estudio del contenido del video, pues, como se ha demostrado, el IEQRoo y el TEQRoo se limitaron a señalar



que su difusión correspondía a un ejercicio informativo.

136. Similar situación ocurrió con las notas denunciadas, respecto de las cuales tampoco se analizó su contenido. Aunado a que dejó de tomar en cuenta que, si bien se trató de la misma nota informativa, esta se reprodujo en un número importante de sitios en Internet, mismos que fueron enumerados y descritos en la denuncia y respecto del cual se certificó su existencia.
137. En ese orden, al IEQRoo y al TEQRoo les pasó inadvertido que, si bien la actividad periodística cuenta con una protección especial, y su ejercicio goza de una presunción de licitud, esa presunción puede ser desvirtuada cuando existan pruebas en contrario³³.
138. Asimismo, tales IEQRoo y TEQRoo dejaron de analizar si respecto de las notas y el video que difundieron la referida encuesta, la denunciada ajustó su conducta al especial deber de cuidado que tendría como servidora pública para que, en el desempeño de sus funciones, evitara poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.
139. De ahí que, como lo alega el PRD, el TEQRoo tampoco fue exhaustivo y congruente respecto a determinar si las notas y video denunciado se ajustaban a los Lineamientos INE.
140. Si bien, como lo señaló el referido TEQRoo, los Lineamientos INE se tratan de una serie de recomendaciones a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña para el proceso electoral 2023-2024, lo cierto es que, de manera certera y objetiva, expresan la prohibición establecida en los artículos 6, apartado B, fracción IV de la Constitución general, y 238 de la Ley Federal de

³³ Jurisprudencia 15/2018. PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 29 y 30.

Telecomunicaciones y Radiodifusión, de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, para proteger el derecho de la ciudadanía y los derechos de las audiencias.

141. De esta forma, el párrafo segundo del numeral 7 del apartado II de los Lineamientos INE señala:

- Los programas que difundan noticias deberán abstenerse de presentar publicidad en forma de noticias, pues tal modalidad de transmisión presentada como información periodística es una práctica violatoria del derecho a la información, por lo que al ser la radiodifusión un servicio público de interés general debe existir un compromiso por parte de los concesionarios para atender la prohibición constitucional.
- Por ello, los concesionarios deberán incluir en su transmisión elementos que permitan diferenciar los espacios noticiosos de los espacios comerciales.
- Conforme con el artículo 78 Bis, apartado 6, de la Ley de Medios señala que se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía y no de un ejercicio periodístico.

142. Incluso, los Lineamientos INE señalan que la consecuencia del incumplimiento de esa obligación es la nulidad de los correspondientes comicios.

143. En cuanto a la reelección el numeral 55 de los referidos Lineamientos INE señala:

- Los medios deberán ajustar sus actos a las medidas que determine la autoridad electoral en la materia.
- Se recomienda que los programas que difundan noticias no otorguen un trato diferenciado, en sentido negativo ni positivo, a las personas que busquen ser electas de manera consecutiva en un cargo.
- En consecuencia, se sugiere que los medios de comunicación apliquen lo contenido



en los Lineamientos Generales de la misma forma que lo harían con cualquier otra precandidatura o candidatura.

144. De esta manera, si bien, como se dijo, tales Lineamientos INE se integran con una serie de recomendaciones, se estima que sí resultan un parámetro objetivo y razonable para que los medios de comunicación puedan sujetar y ajustar su actividad informativa al modelo de comunicación política, así como al resto de los principios constitucionales y legales en materia de propaganda política y electoral.
145. En ese orden, resulta dogmática la consideración del TEQRoo de que en el caso no se advertía que las notas y el video denunciado tuvieran un carácter reiterado y sistemático que denotaran que fueran una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales, **precisamente, al no haber analizado su contenido ni el contexto de su publicación y difusión.**
146. De esta forma, **le asiste la razón** al PRD cuando aduce la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia reclamada y de la resolución administrativa, dado que, como se ha demostrado, el IEQRoo y el TEQRoo, respectivamente, no sólo dejaron de analizar las presuntas infracciones de actos anticipados e indebida adquisición de espacios en YouTube y que fueron denunciadas por el señalado PRD, sino que, además, el TEQRoo dejó de advertir que en relación con las infracciones respecto de las cuales se pronunció el IEQRoo (promoción personalizada y uso indebido de recursos) la investigación realizada por éste fue deficiente, aunado a que ninguna de esas autoridades analizó el contenido ni el contexto de la publicación y difusión de las notas y del video denunciados.
147. Lo anterior, implica que este asunto se diferencie del que se analizó en la sentencia que esta Sala Xalapa pronunció en el expediente SX-JE-5/2024, y mediante la cual determinó revocar parcialmente la sentencia entonces

reclamada, para los efectos de confirmar la conclusión del tribunal local señalado como responsable por cuanto a la inexistencia de los actos anticipados de campaña entonces denunciados, y ordenarle que emitiera un nuevo fallo en la que analizara si se actualizaba o no las presuntas violaciones al artículo 134 de la Constitución general.

148. Lo anterior, porque en aquel asunto, el entonces partido político actor formuló que fue indebida la determinación de desestimar los actos anticipados, así como que el tribunal local violentó el principio de exhaustividad al no pronunciarse respecto de las supuestas violaciones al artículo 134 de la Constitución general, pues, desde su perspectiva, de las constancias de autos se advertían tales infracciones, sin que se observe que hubiera enderezado argumento alguno tendente a evidenciar que la investigación realizada en el respectivo PES fue indebida.
149. En cambio, en el presente caso, el PRD sustenta su causa de pedir relativa a la falta de exhaustividad y congruencia, en que tanto la investigación realizada por el IEQRoo como el análisis que el propio IEQRoo y el TEQRoo realizaron respecto de su denuncia fueron deficientes e indebidas, incluso, con la **pretensión de que se ordene que se realice una investigación seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.**
150. De ahí que, en el caso, **deban revocarse la sentencia reclamada como la resolución reclamada** para que, como se desarrollará en el apartado de *Determinación y efectos* de este fallo, se realice una investigación seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, así como acorde con los principios de idoneidad, necesidad o mínima intervención y proporcionalidad, y con los criterios jurisprudenciales de este TEPJF en relación con los PES y que se han invocado en este fallo.



d. Decisión: la resolución administrativa y la sentencia reclamada son contrarias a los principios de exhaustividad y congruencia

151. Los agravios formulados por el PRD son **sustancialmente fundados y suficientes para revocar** la resolución administrativa y la sentencia reclamada, al haberse demostrado que carecen de exhaustividad y congruencia, dado que:

- NO se analizó la infracción relativa a los actos anticipados ni la presunta indebida adquisición de espacios en YouTube.
- La investigación realizada por el IEQRoo durante la tramitación del POS, relacionada con la promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados y adquisición indebida de espacios, fue deficiente, pues se limitó a realizar requerimientos a la denunciada, al periódico local y al Ayuntamiento en relación con el uso de recursos públicos
 - Se dejó de investigar respecto de quién o quiénes solicitaron u ordenaron la elaboración de la encuesta, así como su publicación y difusión.
 - Tampoco se indagó en relación con la metodología empleada para la elaboración de la encuesta.
 - Se dejaron de allegar las pruebas que estaban relacionadas con la denuncia del PRD y que, al constar en el expediente de un diverso POS, del que también conoció el IEQRoo, le eran conocidas, y que resultaban idóneas y necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados.
 - El IEQRoo omitió hacer requerimientos relacionados con la difusión de las notas y el video denunciados en otras plataformas de Internet y redes sociales.
- El IEQRoo y el TEQRoo omitieron analizar, en relación con las infracciones respecto de las que se pronunció y, menos aún, de las que dejó de analizar, el contenido de las notas y el video denunciados, así como el contexto de su emisión y difusión.

X. DETERMINACIÓN Y EFECTOS

152. Al resultar **sustancialmente fundados** los agravios formulados por el PRD y suficientes para ello, se **revocan** la sentencia reclamada y la resolución administrativa, al haberse acreditado su falta de exhaustividad y congruencia.

153. Si bien de manera ordinaria, lo procedente sería ordenar la reposición del POS a fin de que el IEQRoo efectuaran mayores diligencias de investigación en términos de lo razonado en el presente fallo, y, hecho lo cual, su Consejo General emitiera una nueva resolución debidamente fundada y motivada, respecto a la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas, en el caso, se estima que **debe ordenarse tanto a ese IEQRoo como al TEQRoo reencauzar la denuncia y las respectivas constancias a un PES**, pues si bien los hechos denunciados se suscitaron previo al inicio del proceso electoral local, lo cierto es que, atendiendo a los fines y características de ese PES, y dado que ese proceso electoral local está en curso, **es la vía idónea para investigar, conocer y resolver en el ámbito local de esas conductas denunciadas.**

154. Al efecto, el artículo 425 de la Ley electoral establece que sólo dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva, por conducto de la Dirección Jurídica del IEQRoo, instruirá el procedimiento especial cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- Violan lo establecido en los párrafos séptimo y octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución general;
- Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

155. Asimismo, su último párrafo establece que se instruirá el PES, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

156. De los diversos artículos 427, 428, 429 y 430 de la propia Ley electoral local (que regulan la sustanciación del PES en el ámbito local), se advierte que esa sustanciación es sumaria con la finalidad de proteger la integridad de los procesos electorales, así como que corresponde al TEQRoo resolverlos en un plazo de 15 días a partir de cuando recibió el expediente por parte



del IEQRoo.

157. Al efecto, es criterio de la Sala Superior que, durante los procesos electorales en curso, las autoridades administrativas electorales deben tramitar por la vía del PES las quejas y denuncias que se presenten, y sólo por excepción en un POS³⁴.
158. Lo anterior, porque de la correspondiente normativa electoral se advierte la regulación de dos tipos de procedimientos sancionadores, el especial, para conocer de conductas realizadas durante el proceso electoral; y el ordinario, para aquellas que no incidan con los procesos comiciales.
159. Sin embargo, cuando las infracciones ocurren en el curso del procedimiento electoral, pero no se relacionen directa o indirectamente con los comicios pueden tramitarse en el POS, dado que la premura y celeridad para sustanciar y resolver en la vía especial que la caracterizan se atenúan para el caso del procedimiento ordinario, de ahí que las investigaciones pueden llevarse en plazos más amplios.
160. De tramitarse por esta última, la autoridad debe motivar de manera exhaustiva las razones por las que considera que la conducta denunciada no tendría relación o impacto en el proceso comicial, de modo que las investigaciones puedan llevarse a cabo en plazos más amplios.
161. En el caso, como se ha insistido, el PRD denunció la probable comisión de actos anticipados, promoción personalizada con fines electorales, uso indebido de recursos públicos e una indebida adquisición de espacios en una plataforma electoral, que le atribuyó la denunciada, conductas que

³⁴ Jurisprudencia 9/2022. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL Y, POR EXCEPCIÓN, EN LA ORDINARIA (LEGISLACIÓN NACIONAL Y SIMILARES). Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 15, Número 27, 2022, páginas 40, 41 y 42.

encuadran en los supuestos de procedencia del PES.

162. Por tanto, **se revocan** la sentencia reclamada y la resolución administrativa, para los siguientes efectos:

- Al no haber sido controvertida, en tiempo y forma, la determinación de declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD, tal determinación queda firme al haber adquirido la calidad de definitiva.
- El IEQRoo, en su calidad de autoridad instructora, deberá emitir el acuerdo por el cual reencauce la denuncia del PRD, así como todas aquellas actuaciones realizadas durante la fase de instrucción del POS, y que no fueron controvertidas, y, menos aún, revocadas o declaradas inválidas, a un PES, por ser la vía procedente para ello.
- El IEQRoo deberá ordenar la realización de todas aquellas diligencias de investigación necesarias para el esclarecimiento de los hechos y conductas denunciadas abarcando la totalidad de las infracciones que el PRD denunció que se actualizaban; particularmente, aquellas relacionadas con la metodología utilizada en la encuesta denunciada, así como respecto de quién solicitó y ordenó su publicación y difusión; así como respecto de la elaboración y difusión del video denunciado.
- La investigación deberá conducirse de manera seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, acorde con los principios de idoneidad, necesidad o mínima intervención, y proporcionalidad, así como con los criterios jurisprudenciales de este TEPJF en relación con los PES, y conforme con las consideraciones que sustentan la presente sentencia. Además, deberá ajustarse de forma estricta a los tiempos y plazos fijados en la referida Ley electoral local, así como los que marque el desarrollo del proceso electoral local en curso, debiendo desarrollarse en el tiempo estrictamente necesario para ello, conforme la naturaleza de las diligencias que se ordenen.
- De ser el caso, emplazar a las personas que, conforme con la investigación realizada, pudieran resultar probables responsables de la comisión de las infracciones denunciadas, además de la denunciada y el periódico local quienes ya fueron emplazados.
- Allegarse y agregar al expediente el contrato y las declaraciones que constan en el expediente del POS en el que se emitió la resolución IEQROO/CG/R-016/2023, así como todas aquellas pruebas que, obrando en diversos POS instaurados con motivo de las denuncias del PRD en contra de la denunciadas, pudieran estar relacionados



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-9/2024

con el presente asunto, siempre el IEQRoo lo estime procedente.

- En su caso, desarrollar, nuevamente, la audiencia de pruebas y alegatos en relación con los elementos obtenidos de la reposición de la investigación.
- Integrado el correspondiente expediente, el IEQRoo lo remitirá, junto con su informe circunstanciado, al TEQRoo para que emita la sentencia que corresponda dentro del plazo legal previsto en el artículo 430 de la Ley electoral local.
- El TEQRoo y el IEQRoo deberán informar respecto del cumplimiento que den a esta sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

XI. RESUELVE

ÚNICO. Se **revocan** la sentencia reclamada y la resolución IEQROO/CG/R-017/2023 emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese, personalmente al PRD por conducto del TEQRoo, en auxilio de labores de esta Sala Xalapa; de **manera electrónica o por oficio**, al citado TEQRoo, así como al IEQRoo, en ambos casos, con copia certificada de la presente sentencia; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3 y 5 de la Ley de Medios, en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del TEPJF.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, para que en caso de que con posterioridad se reciba alguna documentación relacionada con este medio de impugnación, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistraturas integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal,

SX-JE-9/2024

Eva Barrientos Zepeda, presidenta, Enrique Figueroa Ávila y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa como magistrado en funciones, ante José Eduardo Bonilla Gómez, titular del secretariado técnico en funciones de secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.