



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

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SX-JE-37/2024

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO

MAGISTRADA PONENTE: EVA
BARRIENTOS ZEPEDA

SECRETARIA: DANIELA VIVEROS
GRAJALES

COLABORÓ: HÉCTOR DE JESÚS
SOLORIO LÓPEZ

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, tres de abril de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA que resuelve el juicio electoral promovido por el **Partido de la Revolución Democrática**, por conducto de Leobardo Rojas López, en su calidad de presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de dicho partido en Quintana Roo, a fin de impugnar la sentencia emitida el ocho de marzo de dos mil veinticuatro, por el Tribunal Electoral de dicha entidad, en el expediente **RAP/032/2024** por la cual determinó confirmar el acuerdo de **IEQROO/CQyD/A-MC-017/2024** de la comisión de quejas y denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas en el expediente **IEQROO/PES/035/2024**.

Í N D I C E

SUMARIO DE LA DECISIÓN.....	2
ANTECEDENTES	3
I. El contexto.....	3
II. Del trámite y sustanciación federal.....	4
CONSIDERANDO.....	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia	7
CUARTO. Estudio del fondo	9
RESUELVE.....	34

S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N

Esta Sala Regional determina **confirmar** la sentencia controvertida, al ser **infundados** los agravios sobre falta de exhaustividad, incongruencia y variación de la *litis*, toda vez que el Tribunal Electoral de Quintana Roo sí atendió la pretensión del partido actor ante su instancia y analizó la improcedencia de las medidas cautelares que dictó el Instituto Electoral local.

Por otro lado, los agravios expuestos por el actor son **inoperantes** al impugnar aspectos que no le causan perjuicio, formular agravios imprecisos y al no combatir de manera frontal las consideraciones en las que se sustentó la determinación impugnada.

A N T E C E D E N T E S

I. El contexto

De lo narrado por el partido actor y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:



1. **Queja.** El diecisiete de febrero de dos mil veinticuatro¹, el presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática², presentó una queja por medio de la cual denunció a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, por diversas violaciones a la normativa electoral.
2. **Solicitud de medidas cautelares.** En el mismo escrito de queja, la parte denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares.
3. **Acuerdo de la comisión de quejas.** El veinticuatro de febrero, la comisión de quejas del Instituto Electoral de Quintana Roo³, emitió el acuerdo en el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor.
4. **Juicio local.** El veintiséis de febrero, la representación del PRD presentó ante el Instituto Electoral local, un recurso de apelación a fin de impugnar el acuerdo referido en párrafo anterior. Dicho recurso quedó radicado bajo la clave **RAP-32/2024**.
5. **Sentencia impugnada.** El ocho de marzo, el Tribunal local dictó sentencia en la que determinó confirmar el acuerdo impugnado.

II. Del trámite y sustanciación federal

6. **Demanda.** El doce de marzo, el partido actor presentó escrito de demanda ante la autoridad responsable, a fin de impugnar la sentencia referida en el párrafo anterior.

¹ En adelante las fechas corresponden al presente año, salvo expresión diversa.

² En adelante, PRD.

³ En adelante Instituto Electoral local o IEQROO.

7. Recepción y turno. El veinte de marzo siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional la demanda y los anexos correspondientes. En la misma fecha, la magistrada presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **SX-JE-37/2024** y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos legales correspondientes.

8. Sustanciación. En su oportunidad, la magistrada instructora acordó admitir la demanda y, posteriormente, al encontrarse debidamente sustanciado el juicio, declaró cerrada la instrucción. Con lo cual, los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

9. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver el presente asunto por: **a) materia:** al tratarse de un juicio electoral promovido a fin de impugnar una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, en la que determinó confirmar un acuerdo del Instituto Electoral local donde declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas, y **b) territorio:** dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal⁴.

⁴ Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 164, 165, 166, fracción X, 173, párrafo primero y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los Acuerdos Generales 3/2015 y 7/2017 emitidos por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

10. Cabe mencionar que la vía denominada juicio electoral fue producto de los “Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF” 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.

11. 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 tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la Ley General de Medios⁵.

12. Además, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral de clave SUP-JRC-158/2018, abandonó diversos criterios históricamente adoptados⁶, 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.

13. 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 juicio

⁵ Robustece lo anterior, la razón esencial de la jurisprudencia 1/2012 de rubro: “**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**”.

⁶ 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.

electoral 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.

14. De ahí que se considere que la vía idónea para conocer de la presente controversia sea el juicio electoral⁷.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

15. El presente medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia⁸, por lo siguiente:

16. Forma. La demanda se presentó por escrito; en ella consta el nombre y firma de quien promueve; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, y se mencionan los hechos y agravios en que se sustenta la impugnación.

17. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley debido a que la sentencia impugnada fue notificada al partido actor el **ocho de marzo**⁹; por tanto, si la demanda se presentó el **doce de marzo**, es clara su oportunidad.

18. Legitimación e interés jurídico. En el caso, se tienen por colmados los requisitos toda vez que, quien promueve el presente juicio es el presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD en el estado de Quintana Roo, el cual fue quien fungió como parte actora ante la instancia local y quien presentó la queja primigenia, aunado a que su personería fue reconocida por el Tribunal local a través de su informe

⁷ Similar criterio se sostuvo en los juicios electorales SX-JE-7/2024 y SX-JE-10/2024.

⁸ En términos de lo establecido en los artículos 7, apartado 2, 8, apartado 1, 9, 79, apartado 1, y 80 de la Ley General de Medios.

⁹ Visible a foja 434 del cuaderno accesorio único.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

circunstanciado. Además, cuenta con interés jurídico para impugnar la sentencia debido a que, en su estima, es contraria a sus intereses¹⁰.

19. Definitividad. Se encuentra satisfecho el presente requisito, porque la sentencia impugnada constituye un acto definitivo, al ser una determinación emitida por el Tribunal local que no admite algún otro medio de impugnación que pueda confirmarla, revocarla o modificarla.

TERCERO. Contexto

20. La presente controversia tiene su origen en la queja presentada por el partido promovente donde denunció a Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal de Benito Juárez y precandidata a ese mismo cargo, así como a dicho ayuntamiento y al medio de comunicación “Poder y Estado. Perfiles”, por la comisión de conductas contrarias a la ley.

21. En su escrito de queja solicitó el dictado de medidas cautelares en tutela preventiva para ordenar detener la estrategia de comunicación política, la cual contempla propaganda gubernamental personalizada y el uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de campaña, entre otros.

22. En atención a lo anterior, la comisión de quejas del Instituto determinó la improcedencia de las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, al considerar que no se actualizaron los elementos objetivo y temporal de las conductas denunciadas, pues se trataban de

¹⁰ Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”.

publicaciones a través de medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística y libertad de expresión.

23. Además, no existieron elementos siquiera indiciarios que acreditaran una relación contractual entre la denunciada y los medios de comunicación, así como la utilización de recursos públicos en la cobertura informativa.

24. Dicha determinación fue confirmada por el Tribunal responsable.

CUARTO. Estudio del fondo

Pretensión, temas de agravio y método de estudio

25. La pretensión final del partido actor es se revoque la determinación del Tribunal local a efecto de que se declaren procedentes las medidas cautelares solicitadas ante la instancia administrativa.

26. Su causa de pedir la hace depender de violaciones a diversos principios constitucionales, los cuales se pueden identificar bajo los siguientes temas de agravio:

a) Violación al principio de exhaustividad

b) Violación al principio de congruencia y variación de la *litis*

c) Vulneración al derecho de acceso a la justicia

d) El Tribunal local incurrió en un error judicial al emitir la sentencia controvertida

27. Ahora bien, por cuestión de método, de manera inicial se examinarán los incisos **a)** y **b)** al tratarse de planteamientos procesales,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

los cuales son de estudio preferente; en caso de ser desestimados, se procederá al análisis del resto de los temas en el orden expuesto¹¹.

Marco jurídico

Naturaleza de las medidas cautelares

28. Las medidas cautelares en materia electoral son un instrumento de tutela preventiva, cuya finalidad es evitar un posible daño irreparable a algún derecho o a los principios rectores.

29. Este tipo de medidas buscan suspender de forma inmediata y urgente aquellos hechos o conductas que puedan afectar —de manera inminente— al proceso electoral o a algún derecho político-electoral, en lo que se emite la resolución de fondo que determina su licitud o ilicitud¹².

30. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que, para cumplir con el principio de legalidad, la decisión sobre la procedencia de las medidas cautelares debe estar fundada y motivada a partir de dos circunstancias¹³:

- La **apariencia del buen derecho**, es decir, la probable violación a un derecho o principio cuya tutela se solicita en el proceso, y
- El **peligro en la demora**, es decir, el temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para

¹¹ Lo anterior no le genera una afectación jurídica al promovente, pues no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados de conformidad con la jurisprudencia 4/2000 de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

¹² Jurisprudencia 14/2015, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

¹³ Véanse las sentencias emitidas en los asuntos SUP-REP-89/2023, SUP-REP-394/2022, SUP-JE-128/2022, SUP-JE-50/2022 y SUP-JE-21/2022; así como la Tesis XII/2015, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA.**

alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

31. Así, se justifica la medida cautelar si hay un derecho humano o principio fundamental que requiere de una protección provisional y urgente, a raíz de una inminente afectación o de una incidencia materializada que se busca evitar sea mayor, en tanto se sigue el procedimiento para la resolución del fondo de la pretensión.

32. Esto es, la figura de la apariencia del buen derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada o cuestionable.

33. Además, se ha considerado que las medidas cautelares deben estar estrictamente justificadas cuando dictarlas implique una restricción a algún derecho humano, por ejemplo, la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información de la ciudadanía.

34. En consecuencia, si no se tienen elementos claros y suficientes para tener certeza sobre la actualización de un daño grave e irreparable, se debe privilegiar la libre circulación de las expresiones, tomando en cuenta que se resolverá en definitiva sobre su licitud o ilicitud mediante una decisión de fondo y, de ser el caso, se adoptarán las medidas apropiadas para reparar —en la medida de lo posible— los bienes jurídicos afectados¹⁴.

35. Ahora bien, en principio, las medidas cautelares no son procedentes sobre hechos futuros. No obstante, pueden dictarse en su

¹⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias de los asuntos SUP-REP-138/2023 y acumulado, SUP-REP-89/2023, SUP-REP-394/2022, SUP-JE-50/2022, el SUP-JE-21/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

vertiente de tutela preventiva cuando se pretenda evitar hechos o conductas futuras que potencialmente constituyan una infracción y que sean de inminente o potencialmente inminente celebración¹⁵.

36. Un acto es de inminente realización y puede ser sujeto a medidas cautelares de tutela preventiva cuando: i) su realización únicamente depende de que se cumplan determinadas formalidades; ii) anteriormente ya se ha celebrado un acto de las mismas características, de modo que existen elementos reales y objetivos de su celebración, es decir, cuando existe sistematicidad en la conducta, y iii) que la realización de ese acto o evento genere una vulneración en los derechos y principios que se buscan proteger¹⁶.

37. De reunirse estos elementos, se justificaría el dictado de la medida cautelar desde la vertiente de la tutela preventiva¹⁷.

Principios de exhaustividad y congruencia

38. La observancia del principio de exhaustividad deriva del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución federal 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.

39. Este derecho fundamental obliga a las personas juzgadoras a resolver las controversias sometidas a su conocimiento, considerando

¹⁵ Ver las sentencias SUP-REP-1083/2023, SUP-REP-37/2022, SUP-JE-13/2020, SUP-REP-280/2018, SUP-REP-17/2017, de entre otras.

¹⁶ Ver las sentencias relativas a los expedientes SUP-REP-807/2022, SUP-REP-588/2022, SUP-REP-538/2022, de entre otros.

¹⁷ Ver la sentencia SX-JE-172/2023.

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.

40. 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 las y los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.

41. 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.

42. 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.

43. Respecto, a este principio, este Tribunal Electoral ha sostenido que consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas¹⁸.

44. Por cuanto hace a la congruencia de las resoluciones, este mismo Tribunal Electoral ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme con el artículo 17 de la Carta Magna, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes¹⁹.

45. 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.

46. 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.

Planteamientos

a) Violación al principio de exhaustividad

47. El recurrente manifiesta que el Tribunal local no analizó de forma completa el acuerdo impugnado ante dicha instancia. Señala que el error de la autoridad responsable radica en que da por cierto que en el acuerdo

¹⁸ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**”. Jurisprudencia 43/2002 de rubro: “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**”.

¹⁹ Jurisprudencia 28/2009 de rubro: “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**”.

impugnado, la comisión de quejas del IEQROO atendió todas y cada una de las infracciones que denunció en su escrito primigenio de queja.

48. Sin embargo, contrario a ello, manifiesta que solo atendió una de las conductas denunciadas, pues no citó los párrafos o páginas del acuerdo controvertido donde conste el análisis de todas las conductas, donde incluso, resultó evidente que ofreció más probanzas que no fueron analizadas.

49. Por ende, incurrió en una falta de exhaustividad, pues no advirtió que no se realizó el análisis del uso indebido de recursos públicos, la posible aportación en el pautado de entes impedidos, actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad.

50. Incluso, señala que la responsable incurrió en una falta de análisis en el acuerdo impugnado respecto de la cobertura informativa indebida que fue parte de la *litis* planteada ante dicha instancia, pues no fue atendido en las medidas cautelares.

51. Asimismo, señala que el Tribunal local suplió la deficiencia del acuerdo controvertido, pues lo que debió analizar fue si efectivamente la conducta denunciada había sido analizada por la comisión, mas no si desde su perspectiva había cobertura informativa indebida, de igual forma respecto del uso indebido de recursos públicos, con lo que también violentó el principio de imparcialidad.

52. De igual forma, indica que suplió a la comisión de quejas al señalar que las publicaciones fueron bajo el amparo de la libertad de expresión y el derecho humano de libre difusión y manifestación de idea, aunado a que los elementos no eran posibles de actualizarse en sede cautelar y



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

que de forma preliminar no se acreditaba el uso indebido de recursos públicos.

53. Asimismo, señala que validó un acuerdo sin ser analizado por lo que incurrió en una violación al principio de legalidad, tan es así, que no cita en ninguna parte de la sentencia las páginas del acuerdo donde realizó el estudio de las conductas denunciadas.

Decisión

54. A juicio de esta Sala Regional los planteamientos son **infundados**.

55. Lo anterior, debido a que, contrario a lo manifestado, el Tribunal local no incurrió en una falta de exhaustividad, pues basó su análisis en todas las consideraciones vertidas en su momento por la comisión de quejas del Instituto en el acuerdo por el que declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas.

56. Del análisis realizado a la sentencia controvertida, se advierte que la responsable, en lo conducente, manifestó que la comisión de quejas del Instituto sí realizó un análisis exhaustivo de las pruebas ofrecidas por el promovente y llevó a cabo todas las diligencias para allegarse de más medios probatorios a fin de emitir el acuerdo controvertido ante dicha instancia.

57. No obstante, advirtió que las medidas cautelares resultaron improcedentes al no advertir de las publicaciones denunciadas realizadas en *Facebook* y otros medios de comunicación, ni de forma indiciaria, que la denunciada hubiese realizado promoción personalizada, así como la utilización indebida de recursos públicos.

58. Del primer agravio, consistente en una violación a una justicia pronta, el Tribunal responsable lo declaró infundado e inoperante, lo anterior ya que, contrario a lo que manifestó, la admisión de la queja comienza a partir de que la dirección jurídica recibe el escrito y por otro lado, no controvertía los razonamientos de la comisión de quejas.

59. En relación con el segundo, consistente en una vulneración al principio de exhaustividad, la responsable los declaró infundados porque, para la adopción de las medidas cautelares, manifestó que la comisión de quejas sí llevó a cabo el análisis en conjunto de las publicaciones denunciadas, de las cuales no advirtió una vulneración a la normativa electoral.

60. De lo anterior, añadió que no se tuvo por actualizados los elementos objetivo y temporal, de ahí que no considerara la necesidad de ordenar el retiro de las publicaciones, al no advertir de forma preliminar la presunta propaganda personalizada de la denunciada y que tampoco había sido publicada por ella.

61. Asimismo, señaló que la autoridad administrativa atendió cada una de las pretensiones del promovente por cuanto hace a la etapa cautelar donde, de forma indiciaria, no advirtió un indebido uso de recursos públicos.

62. Además, en el tercer agravio relativo a una vulneración al principio de legalidad, la responsable lo declaró infundado debido a que el actuar de la comisión de quejas fue en apego a derecho, pues de la investigación preliminar, como se mencionó, concluyó la inexistencia de las conductas denunciadas de forma indiciaria, por lo que, en el caso, no resultaba procedente la emisión de medidas cautelares.



63. Finalmente, en el cuarto agravio, relativo a la incongruencia externa e interna y variación de la *litis*, la responsable lo declaro inoperante toda vez que el partido actor realizado argumentos genéricos, vagos e imprecisos que no controvertían los razonamientos de la autoridad responsable primigenia.

64. Como se advierte, contrario a lo manifestado, la responsable sí atendió y dio contestación a todos los agravios en los términos que le fueron planteados ante dicha instancia.

65. No obstante, el hecho de que no citara los párrafos del acuerdo controvertido como lo hace valer el actor, no es motivo suficiente para tener por acreditada la falta de exhaustividad.

66. Cabe precisar que el estudio de todos los planteamientos puede hacerse de manera sustancial, sin que sea necesario llegar al extremo de que la responsable deba referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos formulados y citar de forma detallada los párrafos del acto controvertido, aunque sí debe, obviamente, estudiarse en su integridad el problema planteado²⁰, lo que en el caso aconteció.

67. Por otro lado, tampoco le asiste la razón al actor cuando aduce que la responsable no atendió sus planteamientos relativos al uso indebido de recursos públicos, la posible aportación en el pautado de entes

²⁰ Sirve de criterio orientador la jurisprudencia VI.3o.A. J/13, de rubro: “**GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES**”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XV, Marzo de 2002, Materia(s): Común, página 1187, con número de registro 187528

impedidos, actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como la cobertura informática indebida.

68. Lo anterior, toda vez que no se debe perder de vista que la autoridad administrativa se encontraba en la etapa cautelar, por lo que, en atención a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, solo llevó a cabo una investigación preliminar de los hechos denunciados a efecto de advertir si se estaba ante una posible vulneración a la normativa electoral.

69. Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

70. En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

71. En ese orden, no resultaba necesario que la responsable se pronunciara sobre el resto de los agravios formulados en el escrito de queja, entre ellos el de cobertura informativa indebida, toda vez que eso será tomado en cuenta cuando resuelva en definitiva mediante una decisión de fondo.



72. Por otro lado, tampoco le asiste la razón al promovente al manifestar que el Tribunal local suplió la deficiencia de la comisión de quejas del Instituto, pues lo que en realidad hizo fue sostener lo ya señalado por la autoridad administrativa.

73. Es decir, señaló que, tal y como lo sostuvo la comisión de quejas, del caudal probatorio, así como de las diligencias realizadas de forma preliminar por dicha comisión, no se advertía la existencia de prueba en contrario a la presunción de licitud de la que goza la labor periodística y que con ello se tuviera por actualizada la cobertura informativa indebida denunciada.

74. Señaló que se presumirá que se está ante la presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y espacios informativos que por su carácter reiterado y sistemático, se trate de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de las personas y no de un ejercicio periodístico, elementos que, se coincide, no son posibles de actualizar en sede cautelar.

75. De ahí que tampoco sea cierta la manifestación que hace al indicar que la responsable suplió a la comisión de quejas al señalar que las publicaciones fueron bajo el amparo de la libertad de expresión y el derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas, pues en realidad manifestó que, del análisis preliminar, al no advertir prueba en contrario, se estaba ante publicaciones realizadas bajo el amparo de libertad de expresión.

76. Máxime que, destacó que la publicación denunciada no fue difundida por la denunciada, ni por el ayuntamiento que preside ya que, de la investigación preliminar, así como de las constancias que obraron

en autos, advirtió la negativa de haber realizado la contratación con el medio de comunicación denunciado.

77. En ese orden, de los planteamientos expuestos por el promovente no se advierte la violación alegada, de ahí lo **infundado** del planteamiento.

b) Violación al principio de congruencia y variación de la *litis*

78. El partido actor señala que el Tribunal local incurrió en un pronunciamiento sobre el fondo del asunto al señalar que las publicaciones denunciadas se encuentran protegidas por la libertad de expresión de conformidad con el artículo 6 constitucional, no obstante, lo anterior solo puede operar al momento de examinar el fondo del asunto y no en la investigación preliminar.

79. Por otro lado, manifiesta que en el cuerpo de la sentencia introdujo argumentos novedosos que no formaron parte de la *litis*, pues solo debió concretar de manera clara si era fundado o no el agravio respecto de la falta de análisis de la comisión de quejas respecto del punto de petición consistente en la cobertura informativa indebida.

80. Asimismo, señala que, al introducirse aspectos ajenos a la controversia planteada, existe una evidente contradicción entre lo considerado y lo resuelto, pues dejó de atender su causa de pedir consistente en la tutela de los principios de imparcialidad y neutralidad, así como la presentación de obras públicas donde destaca su nombre e imagen.

81. En ese orden, indica que resulta evidente que el Tribunal local solo debió limitar su actuar a determinar si fue correcta la improcedencia de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

medidas cautelares por actualizarse la causal que invocó, y no pronunciarse sobre el fondo de los escritos de queja.

82. De igual forma, señala que la cuestión de la licitud de las notas periodísticas fue una cuestión que la comisión de quejas refirió de forma equivocada, ya que esta solo podría determinarse en el fondo del asunto y no en una causal de improcedencia de las medidas cautelares.

83. Máxime, que en la sentencia controvertida no se exponen los razonamientos del por qué las notas periodísticas generalizaban una situación, pues el pago de difusión de las notas periodísticas daban cabida a continuar con la investigación.

84. En ese orden, aduce que la responsable confunde la existencia del hecho que se denuncia, con la circunstancia de que se actualice o no la infracción, pues no está controvertida la existencia del material denunciado donde la autoridad estima que no fue resultado de una promoción personalizada, de la cual no era posible acreditar la infracción.

85. No obstante, manifiesta que se está ante una determinación de fondo que no le corresponde realizar, aunado a que, insiste, los términos en que realizó la investigación fue inconsistente con lo solicitado.

86. Señala que el Tribunal local realizó una valoración de fondo, pues la presunción de legalidad de la labor periodística solo aplica al momento de valorar la calificación de la infracción en contraste con el material probatorio y, en ese contexto, optar por una alternativa interpretativa que favorezca el ejercicio periodístico, en cuanto al fondo de la cuestión planteada.

87. De ahí que estime incorrecto que la responsable les concediera un valor predominante a las notas periodísticas y libertad de expresión, pues dichas aseveraciones deben estar comprendidas en el estudio de fondo.

Decisión

88. El agravio deviene **infundado** ya que, contrario a lo que sostiene, el Tribunal responsable en modo alguno varió la *litis*, ya que su análisis fue conforme a lo solicitado y, por ende, se considera congruente.

89. De la revisión de la demanda primigenia, se advierte que el actor señaló como acto impugnado el acuerdo emitido por la comisión de quejas del Instituto en la que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas, con la pretensión de que la responsable revocara dicho acuerdo, y ordenara la procedencia de las mismas.

90. En ese orden, se tiene que el Tribunal responsable se avocó al estudio del asunto conforme a lo planteado y a la *litis* fijada, en tanto que el análisis se circunscribió sobre la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares, exponiendo el fundamento, su naturaleza y los elementos que lo componen, como lo es la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, como previamente se mencionó, para concluir que la resolución de origen estaba ajustada a derecho.

91. Como se puede observar, en un ejercicio de contraste entre lo pedido o pretendido en la demanda primigenia y lo que analizó la autoridad responsable al momento de resolver, no se advierte incongruencia alguna, por el contrario, son coincidentes, de ahí que no le asiste la razón al actor al manifestar que la responsable varió la *litis* y se vulneró el principio de congruencia.



92. Sin que resulte válido el planteamiento donde aduce que la responsable introdujo argumentos novedosos y que con ello dejó de atender su causa de pedir consistente en la tutela de los principios de imparcialidad y neutralidad, pues solo debió limitar su actuar a determinar si fue correcta la improcedencia de medidas cautelares por actualizarse la causal que invocó, y no pronunciarse sobre el fondo de los escritos de queja.

93. Lo anterior, toda vez que, como ya se expuso, el Tribunal local solo se avocó al estudio de la improcedencia de las medidas cautelares decretada por la comisión de quejas derivado de la investigación preliminar, sin que en la etapa cautelar resultara necesario pronunciarse sobre el resto de los agravios expuestos por el promovente en la queja primigenia, pues estos serán analizados en el estudio de fondo que llegue a realizar la responsable.

94. En otros temas, el accionante parte de una premisa inexacta al considerar que el señalamiento de la licitud de las notas periodísticas era una cuestión que no podía pronunciarse en sede cautelar, pues como ya quedó expuesto, no existió de manera preliminar prueba en contrario sobre la presunción de licitud que goza la publicación por provenir de un medio de comunicación, de ahí que fuera un elemento más para declarar la improcedencia de las medidas cautelares.

95. Máxime, que la Sala Superior de este Tribunal ha considerado que las medidas cautelares deben estar estrictamente justificadas cuando al dictarlas implique una restricción a algún derecho humano, por ejemplo, la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información de la ciudadanía.

96. En ese orden, la labor periodística goza de una protección jurídica y una presunción de licitud, que en sede cautelar y bajo un estudio preliminar se debe privilegiar la libre circulación de las expresiones, tomando en cuenta que corresponderá a un estudio de fondo el análisis definitivo sobre la licitud o ilicitud de las conductas denunciadas y, de ser el caso, se adoptarán las medidas apropiadas para reparar integralmente los bienes jurídicos afectados²¹.

97. Por ende, este órgano jurisdiccional advierte que no existió un valor predominante a las notas periodísticas y libertad de expresión, más bien, con base en los criterios jurisprudenciales, así como de la investigación preliminar realizada por la comisión de quejas del Instituto, se estima que fue correcta la determinación de la responsable al no acreditarse las conductas denunciadas y con ello no conceder las medidas cautelares.

c) Vulneración al derecho de acceso a la justicia

98. El partido actor manifiesta que la resolución controvertida impide el acceso a una justicia pronta al haber confirmado el acuerdo emitido por el Instituto Electoral local, ya que las medidas cautelares se dictaron siete días después de la presentación del escrito de queja.

99. En consecuencia, el Tribunal local al confirmar el acuerdo del Instituto Electoral local, vulneró los plazos y términos establecidos en la ley electoral y, por ende, dejó de tutelar el acceso a la justicia vulnerando el artículo 17 constitucional.

²¹ Resulta aplicable en su esencia, el criterio de la Sala Superior sostenido en la jurisprudencia 15/2018 de rubro: “**PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

100. Indica que la responsable pretendió justificar la tardanza bajo el falso argumento de que se interpuso ante un órgano desconcentrado del Instituto Electoral local de Quintana Roo, y ese fue motivo para no tener en cuenta el tiempo comprendido entre la interposición y la recepción de la queja por parte de la Dirección Jurídica.

101. De igual forma, señala que en la sentencia controvertida, la responsable no funda ni motiva la aseveración donde menciona que la Dirección Jurídica está facultada para llevar a cabo la reserva de la admisión de la queja y el dictado de las medidas cautelares, pues de esta última va en contra de su naturaleza expedita.

Decisión

102. Esta Sala Regional considera el agravio por una parte **infundado** e **inoperante** por otra.

103. Lo infundado deviene, toda vez que, contrario a lo expresado por el actor, la posible dilación que plantea en sus agravios no es respecto al dictado de medidas cautelares, toda vez que fue declarada improcedente la adopción de estas, por lo que la posible vulneración a los plazos sería respecto al acuerdo por medio del cual la comisión de quejas del Instituto determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas.

104. Lo inoperante, toda vez que resulta irrelevante que el promovente manifieste que el acuerdo de medidas cautelares fue dictado siete días después de la presentación del escrito de queja.

105. Lo anterior, toda vez que dichos planteamientos son insuficientes para alcanzar su pretensión de revocar la sentencia controvertida,

máxime que dichas manifestaciones también las hizo valer ante la instancia local donde debidamente el Tribunal local manifestó que el actor pretendió invocar una cuestión procedimental a efecto de que se revocara dicho acuerdo.

106. En otras palabras, aun en el supuesto de que le asistiera razón al promovente respecto de que la comisión de quejas indebidamente incurrió en una dilación al dictar las medidas cautelares, ello a ningún beneficio acarrearía a la parte inconforme, porque en modo alguno alcanzaría para colmar en automático su pretensión de que sean dictadas a su favor las medidas cautelares solicitadas.

d) El Tribunal local incurrió en un error judicial al emitir la sentencia controvertida

107. El promovente señala que la responsable fincó su razonamiento en hechos equivocados, por ejemplo, del párrafo 75 de la sentencia controvertida, la responsable manifestó que la publicación denunciada es de diciembre de dos mil veintitrés, no obstante, contrario a ello, el promovente indica que fue pautada el trece de febrero.

108. En ese sentido, pretendió interpretar una deliberación subjetiva dejando de analizar lo planteado en la *litis*, es decir, emitió una opinión personal.

109. Por otro lado, manifiesta que la responsable en la sentencia controvertida no pudo advertir el elemento temporal, sin embargo, contrario a ello, el partido actor aduce que la publicación denunciada fue pautada el trece de febrero, incluso, inserta dicha publicación en su escrito de demanda para una mejor apreciación, donde de la misma,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

denunció la utilización de imagen, así como la presentación de obras públicas donde se promociona con recursos públicos.

Decisión

110. El agravio deviene **inoperante**, porque aún en el supuesto más favorable de considerar que el actor pudiera probar que se acredita el elemento temporal, sería insuficiente para alcanzar su pretensión dirigida a tener por acreditada la promoción personalizada.

111. Lo anterior, porque en su demanda no hizo referencia respecto a la acreditación del elemento objetivo, por lo que seguiríamos en el supuesto de que no se colman la totalidad de los elementos para probar que existe propaganda personalizada en la publicación denunciada.

112. Finalmente, el promovente señala que, ante el reiterado desconocimiento de las autoridades, tanto administrativa como jurisdiccional de Quintana Roo, presenta un agravio por el que se ilustra a través de una “infografía” los elementos en los que está basada la queja primigenia, a efecto de que sea más evidente la causa de pedir ante la negación reiterada de las medidas cautelares con la intención de detener el daño irreversible en el periodo de intercampaña.

Decisión

113. El agravio es **inoperante** por no combatir las consideraciones expuestas en la resolución impugnada, aunado a que el mismo, no puede ser considerado como un agravio.

114. En efecto, en primer lugar se advierte que el actor solo se avoca a enunciar que ante el reiterado desconocimiento de la comisión de quejas y del Tribunal local, ante esta instancia presenta una “infografía” donde

de forma ilustrada identifica los elementos en los que está basada la queja inicial a efecto de que se dicten las medidas cautelares solicitadas.

115. No obstante, se concluye que el actor no controvierte las consideraciones expuestas por el Tribunal responsable con las cuales determinó confirmar la improcedencia de las medidas cautelares, es decir, no expone argumentos que combatan la sentencia impugnada y en las que demuestre o enuncie los elementos que a su consideración no fueron valorados por la responsable, pues con la simple presentación de la “infografía” no es suficiente para que esta Sala Regional lleve a cabo el análisis del respectivo agravio.

116. En segundo lugar, debe señalarse que dicha infografía en sí misma no puede ser considerada como un agravio ya que solo se trata de una manifestación u opinión del recurrente, la cual solo puede considerarse como un ejercicio ilustrativo con el que el actor pretende evidenciar los elementos que, a su consideración, no fueron valorados de manera correcta por la responsable²².

Conclusión

117. En ese contexto, al ser **infundados** e **inoperantes** los agravios expuestos por el actor, lo correspondiente es **confirmar** la sentencia controvertida.

118. Finalmente, **se instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que, en caso de que, con posterioridad al cierre de instrucción, se reciba documentación relacionada con el trámite y

²² **AGRAVIOS. NO LO SON LAS AFIRMACIONES QUE NO RAZONAN CONTRA LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN.** Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Número 80, agosto de 1994, materia común, página 86, y número de registro digital en el sistema de compilación 210782.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-37/2024

sustanciación de este juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

119. Por lo expuesto y fundado; se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE, personalmente al actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda por conducto del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en auxilio de labores de esta Sala Regional; **de manera electrónica u oficio** con copia certificada de la presente sentencia al citado Tribunal, así como al Instituto Electoral de dicha entidad; 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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación del presente juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias originales, y archívese este expediente como asunto concluido.

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, Eva Barrientos Zepeda, presidenta, Enrique Figueroa Ávila, y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de magistrado, ante Mariana Villegas Herrera, secretaria 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 el numeral segundo 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.