



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 ELECTORAL
FEDERAL**

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SX-JE-43/2024

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ANTONIO TRONCOSO ÁVILA

SECRETARIA: TANIA ARELY
DÍAZ AZAMAR

COLABORADOR: DANIEL RUIZ
GUITIAN

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 Democrática¹, por conducto de Leobardo Rojas López, quien se ostenta como presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de dicho instituto político en el Estado de Quintana Roo.

La parte actora impugna la resolución de catorce de marzo de dos mil veinticuatro² emitida por el pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo³, en el recurso de apelación RAP/047/2024, que confirmó el acuerdo IEQROO/CQyD/MC-024/2024 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo⁴, en el expediente IEQROO/PES/006/2024, por el

¹ En lo subsecuente se podrá referir como PRD, partido actor, parte actora o promovente.

² En adelante, todas las fechas corresponderán a la anualidad de dos mil veinticuatro, salvo precisión en contrario.

³ En adelante se podrá referir como Tribunal local o autoridad responsable.

⁴ Posteriormente se podrá referir también como Comisión de Quejas y Denuncias.

cual declaró improcedente las medidas cautelares solicitadas por el ahora promovente.

Í N D I C E

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	3
I. Contexto	3
II. Medio de impugnación federal	5
CONSIDERANDO	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	6
SEGUNDO. Requisitos de procedencia	10
TERCERO. Estudio de fondo	12
I. Pretensión, causa de pedir, temas de agravio, metodología y litis	12
II. Marco normativo	13
III. Análisis de los temas de agravio	20
RESUELVE	48

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **confirmar** la sentencia impugnada, debido a que los agravios expuestos por el actor resultaron **infundados** e **inoperantes**, en consecuencia, es correcta la decisión del Tribunal local de confirmar el acuerdo que declaró improcedente las medidas cautelares solicitadas por el promovente respecto de diversas publicaciones realizadas en medios de comunicación digitales y redes sociales, al tratarse de actos derivados de la labor periodística e información gubernamental.



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

I. Contexto

De lo narrado por la parte actora y de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

1. **Denuncia.** El diecisiete de enero, la parte actora presentó ante la Junta Distrital Ejecutiva 04 del Instituto Nacional Electoral escrito de queja en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo⁵ y diversos medios de comunicación digitales y redes sociales, por la presunta comisión de conductas infractoras de la normativa electoral consistentes en cobertura informativa indebida, actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos. En dicha queja, el promovente también solicitó el dictado de medidas cautelares para efecto de que se ordenara el retiro de diversas publicaciones realizadas en medios digitales y redes sociales.

2. **Recepción de la queja.** El veintidós de enero, el Instituto Electoral de Quintana Roo⁶ dictó proveído mediante el cual tuvo por recibido el escrito de queja antes reseñado, lo registró con el número de expediente IEQROO/PES/006/2024, en la misma fecha se realizó la inspección ocular respecto de las publicaciones denunciadas por el actor.

3. **Primer Desechamiento.** El veinticinco de enero, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto electoral local acordó desechar el escrito de queja interpuesto por la parte

⁵ En adelante se podrá citar como denunciada o presidenta municipal de Benito Juárez.

⁶ En adelante se podrá citar como Instituto electoral local o IEQROO por sus siglas.

actora.

4. **RAP/016/2024.** El treinta de enero, inconforme con tal determinación la parte actora promovió recurso de apelación, el cual fue resuelto por la autoridad responsable el ocho de febrero, en el sentido de revocar el desechamiento decretado por la citada Comisión de Quejas y Denuncias.

5. **Segundo desechamiento.** El nueve de febrero, el Director Jurídico del IEQROO dictó el acuerdo por el que de nueva cuenta desechó el escrito de queja presentado por el PRD.

6. **RAP/028/2024.** Inconforme con la anterior determinación, el partido actor promovió de nueva cuenta recurso de apelación, el cual fue resuelto el veintiuno de febrero por el pleno de la autoridad responsable en el sentido de revocar el citado acuerdo, para efecto de que la Dirección Jurídica del IEQROO realizara las actuaciones solicitadas por el PRD en su escrito de queja, así como las que considerara pertinentes para la instrucción del procedimiento especial respectivo.

7. **Requerimiento a la denunciada.** El veintidós de febrero, la Dirección Jurídica del IEQROO, ordenó requerir a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, a fin de que informara entre otras cosas, si dicho Ayuntamiento contaba con convenio, contratos de publicidad incluidas redes sociales, con los medios de comunicación que fueron denunciados por el PRD con motivo de diversas publicaciones realizadas en sus medios digitales y redes sociales.

8. **Acuerdo de medidas cautelares:** El uno de marzo, la Comisión de Quejas y Denuncias del IEQROO emitió el acuerdo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

IEQROO/CQyD/MC-024/2024 por el cual declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el PRD.

9. **Impugnación local.** El cuatro de marzo, el PRD promovió recurso de apelación ante el Tribunal local por el que controvertió el acuerdo de improcedencia previamente reseñado.

10. **Acto impugnado.** El catorce de marzo, el Tribunal local resolvió el recurso de apelación identificado con la clave RAP/047/2024, en el que confirmó el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-024/2024 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del IEQROO.

II. Medio de impugnación federal

11. **Presentación de la demanda.** El dieciocho de marzo, el PRD promovió juicio electoral ante el Tribunal local a fin de controvertir la sentencia referida en el punto anterior.

12. **Recepción y turno.** El veintiséis de marzo, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el escrito de demanda, las constancias de trámite y el expediente de origen que remitió el Tribunal local.

13. En la misma fecha, la magistrada presidenta de esta Sala Regional acordó integrar el expediente **SX-JE-43/2024** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado en funciones José Antonio Troncoso Ávila,⁷ para los efectos legales correspondientes.

⁷ El doce de marzo de dos mil veintidós, mediante acta de sesión privada del Pleno de la Sala Superior, se designó al secretario de estudio y cuenta regional José Antonio Troncoso Ávila como magistrado en funciones de la Sala Regional Xalapa, hasta en tanto el Senado de la República designe a quien deberá ocupar la magistratura que dejó vacante el magistrado Adín Antonio de León Gálvez ante la conclusión de su encargo.

14. Sustanciación. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el juicio y admitió la demanda. Posteriormente, al encontrarse debidamente sustanciado el medio de impugnación, 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

15. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸ ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación: **a) por materia**, al tratarse de un juicio electoral promovido en contra de una resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en la que confirmó un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral local, que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el partido actor, con motivo de la queja presentada contra la Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo; y **b) por territorio**, dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal electoral.

16. Lo anterior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafos primero y quinto y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción X; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 164, 165, 166, fracción X, 173, párrafo primero, y 176, fracción XIV; así como la Ley General del Sistema

⁸ En adelante, TEPJF.

⁹ En adelante, Constitución General o CPEUM.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

de Medios de Impugnación en Materia Electoral,¹⁰ artículo 19.

17. Cabe mencionar que la vía denominada juicio electoral fue producto de los *“Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*¹¹ 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.

18. 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 medios.¹²

19. De ahí que, contrario a lo manifestado por el Tribunal local al momento de rendir el informe circunstanciado, el presente asunto debe sustanciarse y resolverse en la vía del juicio electoral porque las medidas cautelares fueron solicitadas mediante escrito de queja y la causa principal deberá conocerse a través de la vía procesal correspondiente.

20. Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al

¹⁰ En lo sucesivo se podrá denominar Ley General de medios.

¹¹ 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.

¹² Véase 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”*. Consultable en: 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, así como en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

resolver el juicio de revisión constitucional electoral de clave SUP-JRC-158/2018, abandonó la jurisprudencia 35/2016,¹³ 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.

21. Ello, al considerar que los criterios establecidos en ambas jurisprudencias han evolucionado, pues:

1) No definen el cumplimiento del requisito de determinancia 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;

2) No son acordes con el modelo actual de distribución de competencias en la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

22. 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

¹³ Jurisprudencia 35/2016, de rubro: "JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTE PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTROVIERTAN LAS RESOLUCIONES QUE SE EMITAN POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES LOCALES."



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

consideró que el juicio 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.

23. Así, esta Sala Regional advierte que la materia del presente asunto está vinculada con la pretensión del accionante de considerar que diversas publicaciones realizadas en medios informativos y redes sociales probablemente infringen disposiciones electorales, tal y como lo alega en su escrito de demanda; o bien, no se acreditan los extremos para declarar procedentes las medidas cautelares, como lo sostuvo el Tribunal local.

24. Por tanto, se considera que la vía idónea para conocer de la presente controversia sea la del juicio electoral.

25. Las consideraciones anteriores también se sostuvieron por esta Sala Regional al resolver el juicio electoral SX-JE-7/2024 y SX-JE-10/2024.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

26. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia, previstos en la Ley General de medios, artículos 7, apartado 1, 8, 9, 12, apartado 1, inciso a), 13, apartado 1, inciso a), fracción II, y 18, apartado 1, inciso a) como se expone a continuación:

27. **Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella constan el nombre y la firma autógrafa¹⁴ del representante del

¹⁴ No pasa inadvertido que el escrito de demanda carece de firma autógrafa, sin embargo, ha sido criterio de este Tribunal Electoral que tal omisión no trae como consecuencia la

partido actor, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación y los agravios que se estiman pertinentes.

28. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley General de medios, debido a que la materia de la controversia se relaciona con un proceso electoral local y, por ende, todos los días y horas se consideran hábiles; por tanto, si la sentencia impugnada se notificó al actor el catorce de marzo¹⁵ y la demanda se presentó el dieciocho siguiente, es evidente su oportunidad.

29. Legitimación y personería. Se cumplen ambos requisitos, pues la presentación del medio de impugnación la realizó un partido político a través de su representante, porque el juicio es promovido por el presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD en Quintana Roo, personería reconocida por el Tribunal local al rendir su informe circunstanciado.¹⁶

30. Interés jurídico. Se cumple con el aludido requisito, toda vez que el actor fue quien presentó la denuncia y solicitó las medidas cautelares cuya improcedencia decretó la instancia administrativa y, que posteriormente fue confirmada por el Tribunal local, lo cual aduce le genera una afectación.¹⁷

improcedencia del medio de impugnación, si dicho requisito se encuentra plasmado en el escrito de presentación del mismo. Al respecto, véase la Jurisprudencia 1/99 de rubro: **FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO.** Criterio consultable en la liga de internet: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

¹⁵ Constancias de notificación visibles de la foja 478 a la 480 del cuaderno accesorio único.

¹⁶ Visible en la foja 108 del expediente principal en que se actúa.

¹⁷ Sirve de sustento a lo anterior la razón esencial de la tesis XLII/99 de rubro: "QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL". Consultable en: Justicia Electoral. Revista del



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

31. **Definitividad y firmeza.** Se encuentra satisfecho el presente requisito, porque la sentencia impugnada constituye un acto definitivo e inatacable, al ser una determinación emitida por el Tribunal local sobre la que no procede algún otro medio de impugnación que pueda confirmarla, revocarla o modificarla, en el ámbito estatal; de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo.

32. En consecuencia, al cumplirse con todos los requisitos de procedencia del juicio, se procede a estudiar la controversia planteada.

TERCERO. Estudio de fondo

I. Pretensión, causa de pedir, temas de agravio, metodología y litis

33. La pretensión del actor es que esta Sala Regional revoque la sentencia del Tribunal local y con plenitud de jurisdicción ordene que se otorguen las medidas cautelares que solicitó respecto de diversas publicaciones realizadas en medios digitales y redes sociales.

34. Su causa de pedir la sustenta en los siguientes temas de agravio:

a) **Vulneración a los principios de exhaustividad, congruencia, legalidad y variación de la litis**

b) **Vulneración a su derecho de acceso a la justicia**

de manera pronta y expedita.

c) Agravio infográfico.

35. Por cuestión de metodología, esta Sala Regional estudiará los temas de agravio en el orden expuesto, sin que ello depare perjuicio al promovente, pues lo realmente importante es examinar de manera exhaustiva e integral los planteamientos.¹⁸

36. Ahora bien, en el caso la **litis** del presente juicio radica en determinar si le asiste la razón al PRD al considerar que fue indebido que el Tribunal local confirmara el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares que solicitó en el procedimiento especial sancionador IERQROO/PES/006/2024, así como si la dilación en el dictado del acuerdo correspondiente vulneró su derecho de acceso a la justicia pronta y expedita.

II. Marco normativo

Principios de legalidad, fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia

37. Debe decirse que con la emisión de un acto de autoridad, ya sea administrativo o jurisdiccional, debe tenerse en cuenta el principio de legalidad, consistente en que las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permita, en la forma y términos que la misma prevé. Lo que está íntimamente vinculado con el deber de fundamentar y motivar todo acto de autoridad, en virtud de lo ordenado en la Constitución Política de los

¹⁸ Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000 de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"; consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como en el vínculo: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 16.

38. Es de señalar que la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación reiteradamente ha sostenido que la fundamentación consiste en que la autoridad emisora del acto exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, mientras que la motivación implica el deber de señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión, siendo necesario, para que ésta sea correcta, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, esto es, que en cada caso en concreto se configuren las hipótesis normativas.

39. Así, para estimar que un acto de autoridad se encuentra debidamente fundado y motivado, no basta con que la autoridad cite los preceptos que estima aplicables, sino que debe expresar las razones por las que considera que los hechos que imperan se ajustan a la hipótesis normativa, pues de lo contrario, el gobernado desconocerá los motivos que impulsan a una autoridad para actuar de una manera y no de otra, viéndose disminuida así la certeza jurídica que, por mandato constitucional, le asiste.¹⁹

40. Por tanto, existe falta de fundamentación y motivación cuando en la sentencia no se den razones, motivos ni fundamentos, que justifiquen la decisión.

¹⁹ Con sustento en la jurisprudencia 5/2002 de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)". Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37; así como en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

41. Por otro lado, una resolución estará indebidamente fundada y motivada cuando la autoridad emisora del acto invoque preceptos que no resulten aplicables al caso concreto o mencione razones que no se ajusten a la controversia planteada.

42. Asimismo, los principios de fundamentación y motivación guardan una estrecha vinculación con el principio de completitud del que a su vez derivan los de congruencia y exhaustividad, pues la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad descansa en el análisis exhaustivo de las cuestiones que se sometieran a su potestad.

43. En relación con lo anterior, las resoluciones jurisdiccionales deben dictarse de forma completa o integral, tal como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 17, supuesto del cual deriva el principio de exhaustividad.

44. Dicho principio impone a la autoridad el deber de agotar en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la *litis*.

45. Si se trata de una resolución de primera o única instancia, para resolver sobre las pretensiones, debe pronunciarse sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.

46. A su vez, cuando un medio impugnativo pueda originar una nueva instancia o juicio para revisar la resolución, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese proceso impugnativo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

47. Además de ello, es criterio de este órgano jurisdiccional, en relación con el principio de exhaustividad, que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, están obligadas a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.²⁰

48. Así, el principio de exhaustividad, de manera general, se traduce en que quienes juzgan deben estudiar todos los planteamientos de las partes, así como las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.

49. Cabe precisar que el estudiar todos los planteamientos puede hacerse de manera sustancial, sin que sea necesario llegar al extremo de que los órganos jurisdiccionales deban referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos formulados, aunque sí debe, obviamente, estudiarse en su integridad el problema planteado.²¹

Naturaleza de las medidas cautelares

50. 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 en la materia.

²⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 12/2001 emitida por la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. COMO SE CUMPLE". Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17; así como en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

²¹ 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, así como en la liga: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

51. 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 ilicitud.²²

52. 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 circunstancias:²³

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

53. 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.

²² Jurisprudencia 14/2015, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

²³ 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.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

54. 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.

55. 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**.

56. 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 afectados.²⁴

57. Ahora bien, en principio, las medidas cautelares no son procedentes sobre hechos futuros. No obstante, pueden dictarse en su 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 celebración**.²⁵

58. 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

²⁴ 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.

²⁵ 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.

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,²⁶ y *iii*) que la realización de ese acto o evento genere una vulneración en los derechos y principios que se buscan proteger.²⁷

59. De reunirse estos elementos, se justificaría el dictado de la medida cautelar desde la vertiente de la tutela preventiva.²⁸

60. A partir del marco normativo expuesto, se analizarán los planteamientos expuestos por el actor.

III. Análisis de los temas de agravio

a) Vulneración a los principios de exhaustividad, congruencia, legalidad y variación de la litis

61. Respecto a esta temática, el partido actor esencialmente señala que la resolución impugnada se sostiene sobre la base de un error judicial, ya que las consideraciones que se encuentran ahí vertidas han sido razonadas de forma incorrecta y por ello es que se confirmó el acuerdo de improcedencia del que se duele.

62. A su consideración, la responsable incurrió en una notable falta de exhaustividad, pues como lo expuso en la instancia local, la Comisión de Quejas y Denuncias no estudió todos los temas que expuso en su queja, tales como el uso indebido de recursos públicos, la aportación de entes impedidos en la propaganda, la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad

²⁶ Por ejemplo, véase la sentencia SUP-REP-37/2022.

²⁷ Ver las sentencias relativas a los expedientes SUP-REP-807/2022, SUP-REP-588/2022, SUP-REP-538/2022, de entre otros.

²⁸ Ver la sentencia SX-JE-172/2023.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

en la contienda, así como los de cobertura informativa indebida y el acuerdo INE/CG454/2023.

63. En ese sentido, considera que al confirmar el acuerdo de medidas cautelares el Tribunal local validó la omisión en la que incurrió la Comisión de Quejas y Denuncias, pues en dicho acuerdo no analizó si efectivamente se acreditaba o no una cobertura informativa indebida, permitiendo con ello que se siguiera vulnerando el principio de imparcialidad en la contienda; situación que se repite respecto a la temática de uso indebido de recursos públicos, con el que se vulnera el principio de legalidad.

64. Así la parte actora señala que la autoridad responsable inobservó la obligación que tienen las autoridades de atender todos y cada uno de los planteamientos que los justiciables hacen valer y que constituyen en su conjunto, la litis que deberá resolverse, transgrediendo con dicho actuar la línea de resolución y jurisprudencial de la Sala Superior de este Tribunal.

65. Asimismo, el PRD afirma que la sentencia impugnada es violatoria de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, pues carece de una debida fundamentación y motivación, así como de congruencia, tanto interna como externa, ya que el Tribunal local no atendió directamente su causa de pedir.

66. Lo anterior, en razón de que si presentó como agravio ante la instancia local una falta de estudio de las restantes alegaciones en su escrito de queja, fue con la intención de obtener un análisis exhaustivo de las mismas, sin embargo, la autoridad responsable únicamente se centró en analizar los elementos de forma preliminar.

67. A su consideración, la autoridad responsable indebidamente suplió la deficiencia del acuerdo controvertido, pues lo que debió analizar fue únicamente si la conducta denunciada había sido analizada conforme a derecho, mas no si se acreditaba una cobertura informativa indebida, lo cual también debió aplicar al uso indebido de recursos públicos, por lo que también violentó los principios de imparcialidad y neutralidad.

68. Aunado a lo anterior, señala que el Tribunal responsable debió estudiar la omisión de la Comisión de Quejas y Denuncias de analizar la totalidad de sus alegaciones, y en su caso calificarlos como fundados o infundados, más no suplir la deficiencia del acuerdo, pues ni siquiera citó la parte, párrafo o página del acuerdo que contuviera el estudio de tales conductas denunciadas.

69. Además, sostiene que la responsable partió de una premisa inexacta al señalar que las publicaciones que denunció se encontraban bajo el amparo de la libertad de expresión con el que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística, así como del derecho humano de la libre difusión y manifestación de ideas, contenidos en el artículo 6° de la Constitución General, pues a su consideración la licitud de la actividad periodística sólo puede operar al momento de examinar el fondo del asunto y no en el examen inicial que realice la autoridad sustanciadora.

70. Por otra parte, el promovente afirma que la sentencia no es congruente, toda vez que lo resuelto por la autoridad responsable no coincide con lo planteado en el recurso de apelación, debido a que introdujo elementos ajenos a la controversia planteada,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

pues desde su óptica, existe contradicción entre lo considerado y lo resuelto.

71. También, señala que la sentencia impugnada es contraria a derecho, pues se perdió de vista que su pretensión era exclusivamente que se revocara el acuerdo impugnado sobre la base de que la Comisión de Quejas y Denuncias no atendió los principios del buen derecho y peligro en la demora, permitiendo con ello que no se detuviera la cobertura informativa indebida de la denunciada.

72. A su consideración, fue incorrecto que el Tribunal local confirmara el acuerdo de medidas cautelares, debido a que de manera errónea la Comisión de Quejas y Denuncias determinó que la queja únicamente se basó en las notas periodísticas publicadas en diversos medios digitales y redes sociales, cuando resultó evidente que ofreció más probanzas, pues incluso de las inspecciones oculares de las ligas de internet surgieron nuevos indicios que permitían seguir investigando.

73. Así, el PRD estima que la sentencia impugnada es incongruente, pues únicamente controvirtió la improcedencia de las medidas cautelares, no obstante a ello en la determinación impugnada se le dieron razones de fondo, tales como que del material probatorio no era posible acreditar la infracción que expuso, debido a que las publicaciones que denunció estaban protegidas por el derecho al ejercicio libre del periodismo y el derecho de expresión contenido en la Constitución General; invocando para tales efecto el precedente SUP-REC-357/2023 de la Sala Superior de este Tribunal.

74. Por ello, estima incorrecto que la responsable concediera a

las publicaciones denunciadas un valor equivalente a las notas periodísticas y la libertad de expresión, pues dichas aseveraciones deben estar comprendidas en el estudio de fondo y no así en aquel preliminar que conlleva a la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares.

75. Por todo lo anterior, solicita a esta Sala Regional que revoque la sentencia impugnada y con plenitud de jurisdicción ordene la procedencia de las medidas cautelares que solicitó dentro del procedimiento especial sancionador de mérito.

Decisión de esta Sala Regional

76. Esta Sala Regional estima que el agravio es **infundado**.

77. Previo al estudio de los planteamientos del actor, se considera pertinente señalar el contexto del caso.

Contexto.

78. En el marco del proceso electoral local 2023-2024 en el estado de Quintana Roo, el PRD denunció a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez y diversos medios de comunicación, por la presunta comisión de conductas infractoras de la normativa electoral consistentes en cobertura informativa indebida, actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos.

79. En su escrito de queja solicitó el dictado de medidas cautelares en tutela preventiva en los siguientes términos:

- Se ordene al Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como



las de naturaleza similar, alojadas en su red social de Facebook.

- Se ordene a DRV NOTICIAS, EL HERALDO DE MÉXICO, QUINTANA ROO URBANO, CANCÚN URBANO, EL MIRADOR DE QUINTANA ROO, PERIÓDICO QUEQUI, QUINTANA ROO HOY, RADIO CULTURAL AYUNTAMIENTO Y TV AZTECA QUINTANA ROO,²⁹ se abstengan de realizar cualquier acto que constituya un posicionamiento adelantado y, en consecuencia, propaganda personalizada de la presidenta municipal denunciada y uso imparcial de recursos públicos.
- Se ordene el retiro de las publicaciones que se denuncian y que difunden los medios de comunicación digital que se denuncian y que tienen las publicaciones en la red social Facebook, las cuales deben ser reguladas, ya que constituyen un posicionamiento adelantado y, en consecuencia, propaganda personalizada de la presidenta municipal y uso imparcial de recursos públicos.

80. Lo anterior, con la finalidad de que se ordenara detener la presunta estrategia de comunicación política mediante el retiro de las publicaciones denunciadas alojadas en medios de comunicación digital y redes sociales, las cuales contemplaban propaganda gubernamental personalizada y el uso indebido de recursos públicos; actos que a su consideración vulneraban lo establecido en el artículo 134 de la Constitución General.

81. En razón de lo anterior, el uno de marzo la Comisión de

²⁹ En adelante podrá citarse como medios de comunicación denunciados.

SX-JE-43/2024

Quejas y Denuncias emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/MC-024/2024 en los términos siguientes:

82. Primero señaló las pruebas ofrecidas por el PRD, entre las cuales se encontraban las de naturaleza técnica, a las que les otorgó únicamente valor probatorio indiciario, de manera posterior señaló el marco normativo que consideró aplicable, y procedió a realizar un estudio en el que precisó, era de carácter preliminar en el cual, primeramente, tuvo por acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas por la parte actora.

83. Respecto al estudio de la promoción personalizada, refirió que de la inspección ocular realizada a las veintitrés ligas de internet, se acreditó que corresponden a publicaciones de los medios de comunicación señalados como parte denunciada través de sus respectivos perfiles de la red social Facebook, donde apreció la existencia de un acto que aparentemente era una entrevista a la ciudadana denunciada, y aseveró que, preliminarmente, no se advertían elementos constitutivos de dicha conducta.

84. Además, también tuvo por acreditado lo siguiente:

- 1.** La existencia de una publicación de seis de diciembre de dos mil veintitrés, realizada desde la cuenta verificada de la denunciada, en la que refiere que se inscribió al proceso interno del Partido Morena para la selección a la candidatura a la presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.
- 2.** Que en dieciséis ligas electrónicas existe la publicidad denunciada, y que en éstas se hace referencia a las actividades que desempeña la denunciada como Presidenta Municipal del citado Ayuntamiento.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

3. Una réplica informática de una tabla estadística, similar a una encuesta, en donde se expone que la denunciada tiene mejor opinión o preferencia ciudadana para seguir como alcaldesa.
 4. La inexistencia de la publicidad denunciada correspondiente a Radio Cultural Ayuntamiento.
85. Precisó que de las diecisiete publicaciones difundidas en las cuentas de las redes sociales de los medios de comunicación denunciados se podía concluir lo siguiente:
- Trataban de publicidad relacionada con las actividades propias del encargo de la denunciada como Presidenta Municipal.
 - La aparición de voz e imagen de la denunciada en diversos eventos, actividades, asistencia a supervisión de obras, inauguración de eventos deportivos y sociales donde el mencionado Ayuntamiento formaba parte.
 - Los tres videos existentes contienen mensajes dirigidos a la ciudadanía, dando a conocer los beneficios que se tendría con la rehabilitación de parques, banquetas, áreas deportivas, así como mejora de servicios públicos.
 - Del contenido de imagen y video, no se escucha, ni se observa algún llamado al voto, ni mucho menos promoción, ni referencia de algún proceso electoral, o candidatura alguna
 - Que no se desprenden indicios que la difusión realizada por los medios de comunicación digital de la gráfica tipo encuesta haya sido realizada o pagada por los medios de comunicación denunciados los cuales solo la replicaron.
86. Esto último, ya que, a su consideración, tales publicaciones se encontraban protegidas bajo el amparo a la libertad de expresión y por tanto constituían un eje de circulación de ideas e

información pública que se encontraba dentro del marco de la libertad periodística lo cual brindaba la presunción de licitud de la que goza dicha labor que solo puede ser superada cuando exista prueba en contrario, cosa que en el caso, asegura, no aconteció.

87. De igual forma, determinó que respecto a los elementos establecidos por la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 12/2015 para tener por actualizada la propaganda personalizada, solo se tenían por cumplidos dos de los tres exigidos, esto fue, que no se acreditó el elemento objetivo y por tanto, no se podía tener por comprobada la conducta denunciada.

88. Por cuanto a la tutela preventiva solicitada por el hoy actor, concluyó que no obraban elementos que le permitieran presumir que las publicaciones denunciadas vulneraran disposiciones normativas, por lo que no era posible ordenar bajo el principio de tutela preventiva su retiro.

89. Por otro lado, determinó que no era posible establecer ni de forma indiciaria, que los hechos denunciados pudieran ser atribuidos a la denunciada, ya que, se demostró preliminarmente que no existió una relación contractual o jurídica entre el Ayuntamiento o la denunciada con los medios de comunicación denunciados.

90. Por último, concluyó, que bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, conforme a las constancias y actuaciones que obraban en el expediente, no era posible determinar que se hubieren actualizado actos contrarios a la normatividad electoral, que ameritaran la adopción de la medida



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

cautelar solicitada por el PRD.

91. En virtud de lo anterior, el PRD se inconformó ante el Tribunal local, exponiendo como temas torales: la omisión de que se le brindara una justicia pronta y expedita, falta de exhaustividad, indebida valoración probatoria, indebida fundamentación y motivación, así como, una presunta incongruencia interna y externa en el acuerdo impugnado, y la variación de la litis.

92. Impugnación que fue resuelta por el Tribunal local en el sentido de confirmar el acuerdo controvertido, al sustentar que, contrario a lo expuesto el PRD, la Comisión de Quejas y Denuncias actuó dentro de los plazos establecidos por la norma; que había estudiado la totalidad de sus argumentos; que el acto estaba debidamente fundado y motivado, así como que no se apreciaba la incongruencia expuesta por el actor; en consecuencia, confirmó el acuerdo controvertido.

Valoración de esta Sala Regional

93. Como se señaló previamente, son **infundados** los planteamientos hechos por el actor con la finalidad de evidenciar que la sentencia emitida por el Tribunal local vulneró en su perjuicio los principios de exhaustividad, congruencia, legalidad y que además se varió la litis de la controversia,

94. En primer término, se considera que no le asiste la razón al actor al afirmar que la resolución controvertida se sostiene sobre la base de un error judicial dado que de manera indebida el Tribunal local incurrió en una notable falta de exhaustividad al tener por cierto que en el acuerdo de medidas cautelares la

Comisión de Quejas y Denuncias estudió todos los temas que expuso en su queja, tales como el uso indebido de recursos públicos, la aportación de entes impedidos en la propaganda, la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como los de cobertura informativa indebida y del propio acuerdo INE/CG454/2023.

95. Primero se debe señalar que de conformidad con el criterio emitido por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2018³⁰ para que exista un error judicial resulta necesario que se cumplan los siguientes elementos:

- Que la falta de estudio de fondo sea atribuible a la responsable, por una indebida actuación que vulnere las garantías esenciales del debido proceso o por un error evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido de la sentencia cuestionada; y
- Que exista la posibilidad cierta, real, manifiesta y suficiente para revocar la sentencia impugnada y ordenar la reparación de la transgresión.

96. En el caso, el actor considera que se da el error judicial porque la autoridad responsable confirmó el acuerdo impugnado sin analizar de manera exhaustiva su contenido, razón por la cual no advirtió que la Comisión de Quejas y Denuncias no estudió todos los temas que expuso en su queja, tales como el uso

³⁰ Jurisprudencia 12/2018 de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 30 y 31.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

indebido de recursos públicos, la aportación de entes impedidos en la propaganda, la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como los de cobertura informativa indebida.

97. De lo anterior, resulta evidente que no se actualizan los elementos necesarios para considerar que el Tribunal local incurrió en error judicial, pues no existe una falta de estudio de fondo, tampoco se acredita una indebida actuación con la cual se haya vulnerado las garantías esenciales del debido proceso, además, de la revisión del expediente, tampoco se advierte un error evidente e incontrovertible, que sea determinante para el sentido de la sentencia impugnada; y en el caso en concreto no existe una posibilidad de revocar la sentencia impugnada y ordenar que se repare la transgresión, pues a juicio de esta Sala Regional el Tribunal local sí fue exhaustivo, ya que analizó todos los hechos expuestos por el actor en la apelación en relación con lo expuesto en la queja al solicitar las medidas cautelares.

98. Ahora bien, se considera que no le asiste la razón al actor al considerar que el Tribunal local incurrió en omisión al no analizar si efectivamente se acreditaba o no una cobertura informativa indebida y el uso indebido de recursos públicos, lo que continúa generando que se sigan vulnerando los principios de imparcialidad en la contienda y de legalidad.

99. Al respecto, se debe precisar que el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias versó únicamente respecto a la posibilidad de aprobar o no la adopción de las medidas cautelares que solicitó el actor, más no un análisis de fondo del procedimiento especial sancionador, pues lo que se debe realizar

para la emisión del acuerdo de medidas cautelares difiere de lo que implica el análisis de fondo del asunto.

100. Lo anterior, pues si bien para la emisión del acuerdo de medidas cautelares se requiere de una valoración preliminar del contenido de la propaganda, así como de su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada tiene elementos que hacen probable su ilicitud, ello bajo ninguna circunstancia posibilita la emisión de pronunciamientos relacionados con los temas de fondo del procedimiento especial sancionador, tales como el presunto uso de programas sociales, como lo refiere el actor, pues el acuerdo de medidas cautelares deberá estar enfocado únicamente a determinar si los hechos respecto de los cuales solicitan su baja o suspensión ameritan dicha medida.

101. Ahora bien, en el caso el hecho de que el Tribunal local realizara un análisis sobre la existencia de determinadas características que podrían tornar en ilícita la propaganda denunciada no significa que se estén dando razones de fondo o prejuzgando sobre el fondo del asunto, en ese sentido tampoco resultaba viable que la Comisión de Quejas y Denuncias o en su caso el Tribunal local emitieran pronunciamientos encaminados a determinar si se acreditaba o no la infracción denunciada por el actor, pues ello forma parte de las consideraciones de fondo de la resolución que se dictara al momento de resolver el procedimiento especial sancionador.

102. Aunado a lo anterior, se comparte lo razonado por el Tribunal local pues en efecto la Comisión de Quejas y Denuncias, analizó todas las publicaciones que denunció, incluyendo las efectuadas por la denunciada, sin embargo, concluyó que dichas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

publicaciones no transgredían la normativa electoral, pues no fue posible acreditar el elemento objetivo en dichas conductas.

103. Pues efectivamente en su mayoría, fueron hechas por medios de comunicación digitales que gozan del amparo del pleno ejercicio de la actividad periodística de los medios de comunicación, en donde se abordaron gráficas de opinión a manera de encuesta, por lo que no era posible acreditar una propaganda personalizada a favor de la denunciada.

104. De igual manera, tal como lo determinó el Tribunal local y la Comisión de Quejas y Denuncias las publicaciones que denunció el actor constituyen un eje de circulación de ideas e información pública, pues son actividades periodísticas que gozan del amparo de la libertad de expresión y el derecho humano consagrado en el artículo 6 de la Constitución General, lo cual, no fue debidamente desvirtuado mediante ninguna prueba eficaz.

105. En ese sentido, dado que 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 en materia electoral,³¹ o incluso suspender de forma inmediata y urgente aquellos hechos o conductas que, por su contenido y contexto, puedan afectar, de manera inminente, al proceso electoral o a algún derecho político-electoral.³²

³¹ Véase Jurisprudencia 14/2015 de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA", disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30, así como en el vínculo electrónico: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

³² Véase Tesis XII/2015 de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN

106. Por lo anterior, es que la Sala Superior 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.

107. En consecuencia, 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 –en la mayor medida posible– los bienes jurídicos afectados.³³

108. Al respecto, no debe perderse de vista que las medidas cautelares, al ubicarse como parte de un procedimiento sumario y urgente, el análisis preliminar de lo denunciado no puede sujetarse a un estándar probatorio riguroso, sino a un estándar mínimo porque es un estudio preventivo.

109. Sin embargo, aun de ser preliminar y preventivo, se tienen que advertir elementos que permitan inferir un posible posicionamiento ilícito de la persona probable infractora, lo que

EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA”, disponible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 55 y 56, así como en el vínculo electrónico: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

³³ 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”, consultable en la 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, así como en el vínculo electrónico: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

en la especie no fue demostrado.

110. Incluso, la propia Sala Superior ha sostenido que si a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de tal publicidad, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.³⁴

111. Sin embargo, en el caso se considera correcta la valoración de las pruebas realizada por el Tribunal responsable, ya que, a partir de ellas es insuficiente establecer, de forma preliminar, un indicio o relación directa que haga presumir la ilicitud de las publicaciones y con ellas se tenga la finalidad de posicionar indebidamente a la denunciada porque no existen otros elementos para acreditar la procedencia de las medidas cautelares.

112. Es así, en tanto que el Tribunal local realizó un diagnóstico de los elementos personal, temporal y objetivo que configuran la propaganda gubernamental personalizada y al hacerlo determinó que no se colmaba el elemento objetivo.

113. En criterio de la Sala Superior³⁵ el elemento objetivo

³⁴ En términos de la Tesis XXIV/2015, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE.", consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 52 y 53, así como en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

³⁵ De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2015, de rubro "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", consultable en la 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, así como en el vínculo electrónico: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

114. Luego, si bien las publicaciones reflejan el nombre, alusiones, expresiones e información de la presidenta municipal y de sus actividades, ello no es suficiente para actualizar el elemento objetivo, al no colegirse que enaltezcan o posicionen su imagen, logros o cualidades, pues como ya se expuso, demuestran un carácter informativo al amparo del artículo 6 de la Constitución General.

115. Por lo anterior, es posible concluir que el acuerdo de medidas cautelares, bajo ninguna circunstancia implica un pronunciamiento o estudio del fondo de la queja, pues como ya se ha dicho previamente, es únicamente una determinación sustentada en conclusiones preliminares que tiene como finalidad prevenir o suspender un posible afectación a principios básicos como la equidad en la contienda, sin que su improcedencia implique que al momento de analizar el fondo de la queja se llegue a acreditar alguna otra infracción invocada por el quejoso, pues en su caso tal situación, le corresponderá a la instancia jurisdiccional, en la especie al Tribunal local cuando la queja haya sido debidamente sustanciada.

116. Por cuanto hace al precedente SUP-REP-357/2023 que el actor menciona en su demanda, al estimar que da parámetros para realizar el examen preliminar para el dictado de medidas cautelares, el actor parte de una premisa equivocada, pues en



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

aquel asunto, así como el antecedente que en el mismo citó — SUP-REP-83/2023—, se refieren a desechamientos de quejas con aparentes razones de fondo.

117. Así, en el presente asunto no se está ante el mismo supuesto jurídico, pues en este caso, se trató de la improcedencia de medidas cautelares. Por ende, si no estamos ante la misma razón, no podríamos estar ante la misma disposición.

118. Es decir, contrario a lo planteado por el PRD, no puede darse el mismo tratamiento a desechamientos de quejas que a improcedencias de medidas cautelares, pues estas últimas no resuelven sobre el fondo de la controversia planteada, ni terminan con el procedimiento.

119. Aunado a lo anterior, se considera correcta la decisión de la autoridad responsable de calificar de infundados los agravios relativos a la indebida fundamentación y motivación en la cual presuntamente había incurrido la Comisión de Quejas y Denuncias, pues se coincide en que dicha Comisión sí realizó un estudio preliminar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora de las conductas denunciadas.

120. En ese sentido, esta Sala Regional considera correcta la determinación adoptada por el Tribunal local al validar lo determinado por la Comisión de Quejas y Denuncias, en el sentido de que con las pruebas aportadas por el actor y el contenido obtenido de los links de internet, solo era posible advertir conductas realizadas por diversos medios de comunicación digital amparadas por el derecho al libre ejercicio periodístico y por tanto, no era viable la solicitud de que fueran

eliminadas.

121. Asimismo, fue correcto el análisis realizado respecto de la presunta promoción personalizada por parte de la denunciada, pues fueron apegadas a derecho las razones dadas por el Instituto local electoral del porqué no se actualizaba el elemento objetivo, teniendo así que el PRD partiera de una premisa inexacta al aseverar que las pruebas que ofreció resultasen suficientes para acreditar, preliminarmente, las conductas denunciadas.

122. Por último, también es correcta la conclusión a la que llegó el Tribunal local respecto de las demás pruebas que ofreció y aportó el actor, consistentes en diversas pruebas de inspección ocular y documentales, las cuales, si bien fueron tomadas en cuenta en el acuerdo impugnado, lo cierto es que, también se expuso que las mismas tenían como mayor finalidad el brindar elementos para el estudio de fondo del asunto, lo que es correcto, pues el análisis de las medidas cautelares no deben llegar a dar razones de fondo.

123. Sin embargo, en el caso se considera correcta la valoración de las pruebas que realizó el Tribunal responsable, pues, con ellas no fue posible establecer de manera preliminar un indicio o relación directa que haga presumir la ilicitud de las publicaciones y con ellas se tenga la finalidad de posicionar indebidamente a la denunciada porque no existen otros elementos para acreditar la procedencia de las medidas cautelares.

124. En consecuencia, el Tribunal local no varió la causa de pedir y el acto impugnado no vulnera los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia en el estudio de las medidas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

cautelares.

b) Vulneración a su derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita.

125. Respecto a esta temática, el partido actor señala que el Tribunal local al confirmar el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias, vulneró lo previsto en el artículo 17 de la Constitución General, pues no le garantizó un acceso pleno a la impartición de justicia pronta y expedita, ya que el acuerdo de las medidas cautelares se dictó cuarenta y cuatro días después de la presentación de su escrito de queja,

126. En ese sentido, señala que indebidamente se validó la transgresión al principio de justicia pronta, dado que, al confirmar el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias se vulneró lo previsto entre otros, en el artículo 427 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo,³⁶ el cual establece en lo que interesa, que dentro de los procedimientos especiales sancionadores, el plazo para emitir las medidas cautelares es de veinticuatro horas, circunstancia que en el caso se incumplió con demasía.

127. Además, refiere que no es suficiente que la responsable tratara de justificar dicha dilación, bajo el falso argumento de que interpuso la queja ante un órgano distinto al Instituto Electoral local, pues con ello no es posible justificar la dilación extrema en que se incurrió, dado que su escrito fue recibido por el IEQROO apenas cinco días después su presentación, es decir el veintidós de enero, circunstancia que no justifica que el acuerdo de

³⁶ En adelante Ley Electoral Local

medidas cautelares se haya emitido hasta el uno de marzo.

128. A su consideración, tampoco se cumplió con lo previsto en el artículo 178 de la Ley Electoral local, el cual establece que las quejas que se reciban deben remitirse de manera inmediata a la Dirección Jurídica del IEQROO.

129. Aunado a ello, el promovente refiere que el Tribunal local partió de una premisa inexacta al momento de resolver que el plazo legal que regía al IEQROO comenzó a correr hasta el día en que recibió la queja, esto es, el veintidós de enero, pues insiste, en que tal circunstancia no es suficiente para justificar el retraso de treinta y nueve días en el que se incurrió, pues ello contraviene la naturaleza de expedita de las medidas cautelares dentro de un procedimiento sancionador.

130. Al respecto, agrega que dicha tardanza hace evidente la vulneración a los principios rectores de la materia electoral, así como de los bienes protegidos por la Constitución General, en el sentido que los plazos y términos dentro de un procedimiento especial sancionador deben ser breves y expeditos.

131. Lo anterior, debido a que la autoridad responsable, en un primer momento, valoró de forma incorrecta la fecha de la presentación de su queja y por tanto justificó la tardanza para el pronunciamiento de las medidas cautelares que solicitó, lo cual es violatorio a su derecho a recibir una justicia pronta, pues incluso con ese mismo argumento, dejó de analizar el verdadero planteamiento de la litis.

132. En ese sentido, señala que de manera imprecisa el Tribunal local justificó la demora en la facultad con la que cuenta



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

el IEQROO de reservar el plazo legal establecido para pronunciarse de la admisión de la queja o para el dictado de medidas cautelares, por el solo hecho de considerar que se requiere de mayores elementos para ello, pues a su consideración tal circunstancia es contraria a la naturaleza expedita de dichas medidas, por lo tanto debió resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, pues incluso de considerar pertinente realizar diligencias, éstas también debieron estar sujetas a los plazos previstos estrictamente en la norma.

Decisión de esta Sala Regional

133. A juicio de esta Sala Regional el agravio es **infundado** por las razones siguientes.

134. Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional comparte lo razonado por el Tribunal local, respecto a que no se ha vulnerado su derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, pues si bien el PRD presentó su queja el diecisiete de enero y el acuerdo de medidas cautelares se dictó hasta el uno de marzo, debido a las circunstancias particulares del caso, dicho plazo no puede considerarse como excesivo o incluso consecuencia de una actitud dilatoria o dolosa en la cual haya incurrido la autoridad administrativa electoral con la intención de generar un perjuicio en contra del partido actor.

135. Pues como lo señaló la autoridad responsable, si bien el acuerdo de improcedencia fue emitido hasta el uno de marzo, ello no significa una afectación al principio de justicia pronta y expedita del actor, pues tal circunstancia obedeció, en primer término, a que efectivamente el PRD presentó su queja el diecisiete de enero, ante una autoridad distinta, lo que provocó

que su escrito de queja fuera recibido en el Instituto local hasta el veintidós de enero.

136. Aunado a lo anterior, del análisis de las constancias se advierte que, tal como lo señaló el Tribunal responsable, en el procedimiento especial sancionador IEQROO/PES/006/2024 la Comisión de Quejas y Denuncias, el veinticinco de enero, acordó desechar la queja, determinación que fue impugnada por el actor ante el TEQROO la cual fue radicada con la clave de expediente RAP/016/2024 y resuelta el ocho de febrero en el sentido de revocar el desechamiento; posteriormente, el nueve de febrero la referida Comisión de Quejas aprobó de nueva cuenta desechar su queja, determinación que también fue impugnada por el actor, en su momento radicada con el número de RAP/028/2024, y resuelta el veintiuno de febrero, en el sentido también de revocar el desechamiento y declarar la procedencia del escrito de queja de mérito.

137. En ese sentido, resulta cierto que el veintidós de febrero, la Dirección Jurídica del IEQROO recibió la resolución del diverso RAP/028/2024, así como su escrito de queja.

138. Así derivado de dicha cadena impugnativa, resulta razonable que la Comisión de Quejas y Denuncias no haya emitido el acuerdo de medidas cautelares previo a la resolución del recurso de apelación RAP/028/2024, pues con el segundo acuerdo de desechamiento ya había resuelto la queja, es decir ya no era posible dictar ninguna diligencia; circunstancia que generó que continuara transcurriendo el tiempo.

139. Además, dado que el Tribunal local determinó el veintiuno de febrero de nueva cuenta revocar el acuerdo de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

desechamiento, resulta razonable que el acuerdo de medidas cautelares se dictara el uno de marzo, pues tomando en cuenta que la autoridad responsable dictó la segunda sentencia el veintiuno de febrero, esa es la fecha a partir de la cual se puede considerar que debió emitirse un pronunciamiento respecto de la solicitud de medidas cautelares que realizó el actor.

140. Sin embargo, la autoridad administrativa consideró necesario llevar a cabo diligencias de investigación las cuales fueron realizadas los días veintiséis, veintiocho y uno de marzo, lo cual de conformidad con lo establecido en los artículos 425 de la Ley de Instituciones y los diversos 19 y 21 del Reglamento de Quejas, se encuentra ajustado a Derecho, pues la Dirección Jurídica tiene la facultad de reservar la admisión o en como en el caso realizar diligencias preliminares a fin de allegarse de los elementos mediante los cuales se pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados, es decir puede desplegar su facultad investigadora y legal para implementar diligencias de investigación y allegarse de mayores elementos, los cuales le permitan emitir un pronunciamiento preliminar del asunto y con ello estar en aptitud de presentar el proyecto de acuerdo respectivo, como sucedió en el caso.

141. Por lo tanto, existieron circunstancias que incidieron en el tiempo empleado tanto por la Dirección Jurídica como por la Comisión de Quejas y Denuncias para la presentación y en su caso aprobación del proyecto de acuerdo que declaró improcedente las medidas cautelares solicitadas por el PRD, es decir, mismas que como lo refirió el Tribunal local se consideran válidas y razonables.

c) Agravio infográfico.

142. Respecto a esta temática, el partido actor señala que ante el reiterado desconocimiento o negligencia de las autoridades, tanto administrativa como jurisdiccional de Quintana Roo, presenta un agravio denominado infográfico, con la finalidad de ilustrar lo que dichas autoridades, no han podido o querido visualizar en el actual periodo cautelar del procedimiento; también con la finalidad de detener el daño irreversible en el periodo de intercampana del actual proceso ordinario local; y en su caso exponer los elementos en los que está basada su queja primigenia, esto, con el objeto de hacer más evidente su causa de pedir, dado que ha sufrido de una negación reiterada de las medidas cautelares que solicitó, teniendo así por inobservada la imperiosa necesidad de detener el daño irreversible que se está causando en el periodo de intercampana.

143. Al respecto el partido actor inserta una infografía de la publicación denunciada basada en el contenido de su queja primigenia la cual es motivo de análisis en el presente juicio, para finalizar el planteamiento realiza las siguientes interrogantes:

1. *“¿La publicación denunciada debe de analizarse en el contexto de lo expuesto en la queja?”* y
2. *“¿La publicación denunciada se analiza solamente como nota periodística?”*

Decisión de esta Sala Regional

144. A juicio de esta Sala Regional el planteamiento es **inoperante** por las razones siguientes.

145. Al respecto, debe señalarse, que los agravios en los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto combatido, lo cual obliga a que quien recurre exponga hechos y motivos de inconformidad propios, que estime le lesionan en el ámbito de sus derechos y obligaciones, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación e agravios y consideraciones del acto impugnado.

146. En el caso de lo señalado por el actor en el referido **“agravio infográfico”**, no se advierte que controvierta algunas de las razones que expuso el Tribunal local para sustentar su decisión, pues, en todo caso, sólo refiere lo que a su consideración ilustra de mejor manera lo que ha sido su causa de pedir en la queja que presentó con la finalidad de denunciar diversos actos relacionados con posibles infracciones a la materia electoral.

147. Siendo aplicables, en lo que interesa, las jurisprudencias sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: **“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA”**³⁷ y **“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”**.³⁸

148. Por tanto, al ser **infundados** e **inoperante** los planteamientos del partido actor, lo procedente es **confirmar** la

³⁷ Registro digital 159947.

³⁸ Registro digital: 169004.

sentencia impugnada.

149. Finalmente, 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 juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

150. 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 o por oficio**, al citado Tribunal local, así como al Instituto Electoral de Quintana Roo, con copia certificada de la presente sentencia; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Lo anterior, con fundamento en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3 y 5, en relación con el Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, artículos 94, 95, 98 y 101.

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

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-43/2024

concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados 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.