



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-54/2024

**ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ANTONIO TRONCOSO ÁVILA**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA: JONATHAN MÁXIMO
LOZANO ORDOÑEZ**

**SECRETARIA DE APOYO:
VICTORIA HERNÁNDEZ
CASTILLO**

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

SENTENCIA que resuelve el juicio electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática,¹ a través de Leobardo Rojas López, quien se ostenta como presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de dicho instituto político en el estado de Quintana Roo.

El partido actor impugna la sentencia de veintiocho de marzo de

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

SX-JE-54/2024

dos mil veinticuatro² emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo,³ en el recurso de apelación con clave de expediente RAP/058/2024 que, confirmó el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-037-2024 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo,⁴ por el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el actor dentro del expediente IEQROO/PES/053/2024.

Í N D I C E

SUMARIO DE LA DECISIÓN	3
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	15
CUARTO. Efectos de la sentencia.....	57
RESUELVE.....	59

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

³ También se podrá referir como Tribunal local, TEQROO o autoridad responsable.

⁴ Posteriormente se podrá referir como Instituto local o IEQROO, además de Comisión de Quejas y Denuncias del IEQROO o CQyD, según corresponda.



SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **revocar** la sentencia controvertida, así como el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, a efecto de que la referida comisión emita un nuevo acuerdo respecto de las medidas cautelares solicitadas por el PRD relacionadas con diversas publicaciones realizadas en medios de comunicación digital y en redes sociales.

ANTECEDENTES

I. Contexto

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

1. **Denuncia.** El doce de marzo,⁵ la parte actora presentó escrito de queja ante el Consejo Distrital 02 del INE en Quintana Roo, en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez;⁶ el medio de comunicación denominado “Pueblo Informado,” así como al Ayuntamiento, por la supuesta elaboración y publicación de encuestas sin cumplir con la normativa vigente, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, aportaciones de

⁵ Tal como se desprende del sello de recepción del escrito de queja visible a foja 154 del Cuaderno Accesorio Único.

⁶ En adelante se le podrá referir como Ayuntamiento.

SX-JE-54/2024

entes impedidos, actos anticipados de campaña y cobertura informativa indebida.

2. El referido medio de impugnación fue radicado con el número de expediente IEQROO/PES/053/2024 del índice del Instituto local.

3. **Acuerdo de medidas cautelares.** El dieciséis de marzo, la CQyD emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-037/202 por el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el actor en el procedimiento especial sancionador IEQROO/PES/053/2024.

4. **Impugnación en la instancia local.** El veinte de marzo, inconforme con la determinación señalada en el punto anterior, el PRD promovió recurso de apelación ante el Tribunal local. Tal medio de impugnación se radicó bajo la clave RAP/058/2024 del índice del TEQROO.

5. **Acto impugnado.** El veintiocho de marzo, el Tribunal local dictó sentencia en la que, confirmó el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-037/2024 de la CQyD por el que determinó la improcedencia del dictado de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador IEQROO/PES/053/2024.

II. Medio de impugnación federal

6. **Presentación de la demanda.** El uno de abril, el PRD



promovió juicio electoral ante el Tribunal local a fin de controvertir la sentencia referida en el punto anterior.

7. **Recepción y turno.** El nueve de abril, 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. En la misma fecha, la magistrada presidenta de esta Sala Regional acordó integrar el expediente **SX-JE-54/2024** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado en funciones José Antonio Troncoso Ávila, para los efectos legales correspondientes.

8. **Sustanciación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó y admitió el juicio y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de 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 Federación⁷ 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 sentencia emitida por el Tribunal

⁷ En adelante, TEPJF.

SX-JE-54/2024

Electoral de Quintana Roo en la que confirmó un acuerdo del Instituto Electoral local, por el que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el partido actor en un procedimiento especial sancionador, respecto de hechos atribuidos a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo; y **b) por territorio**, dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal electoral.

10. Lo anterior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos 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; sí como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁹, artículo 19.

11. 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”*¹⁰ en los cuales se razona que el

⁸ En adelante, Constitución.

⁹ En lo sucesivo se podrá denominar Ley general de medios.

¹⁰ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

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.

12. 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.¹¹

13. Además, 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.

14. Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral de clave SUP-JRC-158/2018, abandonó la jurisprudencia 35/2016,¹² así como la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-1/2015, para establecer

¹¹ 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/#/>

¹² 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.**”

SX-JE-54/2024

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.

15. 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.

16. 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 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.

17. 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.

18. De ahí que se considere que la vía idónea para conocer de la presente controversia sea la del juicio electoral.

19. Las consideraciones anteriores también se sostuvieron por esta Sala Regional al resolver los juicios electorales SX-JE-7/2024, SX-JE-9/2024, SX-JE-10/2024, SX-JE-11/2024, entre otros.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

20. 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:

21. **Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella constan

SX-JE-54/2024

el nombre y la firma autógrafa del representante del 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.

22. 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, la sentencia impugnada fue notificada al partido actor el veintiocho de marzo¹³ y la demanda se presentó el uno de abril siguiente, es evidente su oportunidad.

23. Legitimación y personería. El escrito de demanda fue presentando por el Partido de la Revolución Democrática a través de quien se ostenta como presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de Quintana Roo.

24. De conformidad con el artículo 13, apartado 1, inciso a), fracciones I y II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que, tratándose de la presentación de los medios de impugnación, corresponde a los partidos políticos a través de sus representaciones legítimas registradas formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando este haya dictado el acto o resolución que se combate,

¹³ Constancias de notificación visibles a fojas 456 y 457 del Cuaderno Accesorio Único.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

también tendrán representación los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda, en este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido

25. Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48, apartado B, fracción IV del estatuto del PRD, la presidencia estatal puede representar legalmente al partido cuando así lo determine la Dirección Nacional Ejecutiva, es decir, para poder representar legalmente al partido es necesario que exista una determinación por parte del citado órgano nacional.

26. A pesar de dicha disposición estatutaria, el ahora promovente, no exhibió el documento que acreditara fehacientemente que tuviera la representación legal del citado partido, en los términos citados.

27. Incluso, de las constancias remitidas por la autoridad responsable no se advirtió documento alguno donde se desprendiera su personería como representante del partido político.

28. No obstante, aun cuando no se cuente con el documento que acredite su personería al ser la persona que inicialmente presentó la queja ante el Consejo Distrital 8 en Quintana Roo, la cual posteriormente fue dirigida a la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por lo que tiene la legitimación para

SX-JE-54/2024

controvertir la determinación final.

29. Lo anterior, conforme a lo establecido en la jurisprudencia 15/2009, de rubro: **“PERSONERÍA. SE RECONOCE AL REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO ACREDITADO ANTE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES RELACIONADAS CON LA QUEJA QUE INTERPUSO”**¹⁴ y la tesis CXII/2001, de rubro: **“PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO CABE OBJETARLA SI SE TRATA DE LA MISMA PERSONA QUE ACTUÓ EN LA INSTANCIA PREVIA.”**¹⁵

30. Por ende, de una interpretación funcional al artículo 13, apartado 1, inciso a), fracciones I y II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de tener un mayor acceso a la justicia en pro de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, es que se tiene por cumplido el requisito de legitimación.

31. Aunado a lo anterior, su personería es reconocida por el

¹⁴ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 34 y 35, así como en la página electrónica: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

¹⁵ Consultable en Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 115-117, Sala Superior, tesis S3EL 112/2001, así como en la página electrónica: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>



Tribunal local al rendir su informe circunstanciado.¹⁶

32. 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

33. 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.

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

¹⁶ Visible a foja 94 del expediente principal.

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, Suplemento 3, Año 2000, páginas 66 y 67, así como en la página de internet de este Tribunal Electoral: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

TERCERO. Estudio de fondo

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

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

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

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

b) **Agravio infográfico**

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

37. Esta Sala Regional estudiará en primer lugar el agravio identificado con el inciso c). relacionado con la falta de exhaustividad del acto reclamado, al tratarse de un vicio formal de estudio preferente que, de resultar fundado, conllevaría a la revocación de la sentencia impugnada y haría innecesario el estudio del resto de los planteamientos del actor; solo en caso de



resultar infundado dicho agravio, se continuará con el estudio de los temas restantes en el orden establecido en la demanda.¹⁸

38. 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 solicitadas en el procedimiento especial sancionador IERQROO/PES/053/2024, así como si la dilación en el dictado del acuerdo correspondiente vulneró su derecho de acceso a la justicia pronta y expedita.

B. Marco normativo

Principios de legalidad, fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia

39. 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 Estados Unidos

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/#/>

SX-JE-54/2024

Mexicanos en sus artículos 14 y 16.

40. En ese sentido, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido, de manera reiterada, 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.

41. 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

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.



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

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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*.

SX-JE-54/2024

47. 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.

48. 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.

49. 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

50. 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.

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/#/>.



51. 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

52. 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.

53. 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

54. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que, para cumplir con el principio de legalidad, la decisión sobre la

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>

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

SX-JE-54/2024

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.

55. 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.

56. 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

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-54/2024

una pretensión manifiestamente infundada o cuestionable.

57. 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**.

58. 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

59. 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

60. Un acto es de inminente realización y puede ser sujeto a

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.

SX-JE-54/2024

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

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

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

C. Análisis de los temas de agravio

a) Falta de exhaustividad

63. 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.

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-54/2024

64. 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, la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como los de cobertura informativa indebida.

65. 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 las publicaciones de las encuestas, con el que se vulnera el principio de legalidad.

66. 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 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.

67. Asimismo, el PRD afirma que la sentencia impugnada es violatoria de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la

SX-JE-54/2024

Constitución federal, 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.

68. Lo anterior, en razón de que sí 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.

69. 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 propaganda personalizada y el uso indebido de recursos públicos, lo cual también debió aplicar a la cobertura informativa indebida, por lo que también violentó los principios de imparcialidad y neutralidad.

70. 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.



71. Además, sostiene que la autoridad 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 federal, 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.

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

73. 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.

SX-JE-54/2024

74. 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, 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.

75. Así, el PRD estima que la sentencia impugnada es incongruente, pues únicamente controvertió la improcedencia de las medidas cautelares, no obstante a ello en la determinación controvertida 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 libertad de expresión contenido en la Constitución General; invocando para tales efecto el precedente SUP-REC-357/2023 de la Sala Superior de este Tribunal.

76. 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.



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

Decisión de esta Sala Regional

78. Esta Sala Regional estima que el agravio es **fundado**.

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

Contexto.

80. 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, propaganda personalizada, actos anticipados de campaña, aportaciones de ente prohibido y uso indebido de recursos públicos.

81. 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,

SX-JE-54/2024

el retiro de las publicaciones denunciadas, así como las de naturaleza similar, alojadas en su red social de Facebook.

- Se ordene al medio digital PUEBLO INFORMADO²⁹ 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 difunde el referido medio 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.

82. Lo anterior, con la finalidad de que se ordenara detener la presunta estrategia de cobertura informativa 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 federal.

²⁹ En adelante podrá citarse como medios de comunicación denunciados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

83. Por lo anterior, el dieciséis de marzo la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/MC-037/2024 en los términos siguientes:

84. 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, precisó que de los links 3, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, dada su naturaleza no guardaban relación con la solicitud de medidas cautelares al no estar vinculados con las conductas denunciadas.

85. Por tanto, únicamente tomo en consideración los links 2, 4, 5, 6, 8 y 9 para el análisis de la procedencia de las medidas cautelares.

86. Al respecto precisó que, las publicaciones se encontraban protegidas por el manto protector del amparo a la libertad de expresión y al derecho de libre difusión de ideas de conformidad con el artículo 6 de la Constitución federal y, por tanto, no era procedente ordenar su retiro.

87. Por último, sobre los anuncios presuntamente pagados por el medio de comunicación digital "PUEBLO INFORMADO" realizó el estudio a fin de verificar la vulneración a la promoción

SX-JE-54/2024

personalizada y el uso indebido de recursos públicos.

88. En ese sentido, respecto a los elementos establecidos por la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 12/2015³⁰ para tener por actualizada la propaganda personalizada, señaló que no se acreditaban los elementos personal y objetivo, ya que no era posible establecer que las publicaciones estuvieran encaminadas a una promoción personalizada, sino que las mismas son producto del ejercicio de la actividad periodística.

89. A partir de lo anterior, determinó que no obraban en el expediente elementos probatorios ni siquiera de forma indiciaria de los que se pueda advertir una posible violación a la imparcialidad y equidad en del proceso electoral local en curso.

90. Además, sobre la abstención de realizar cualquier acto que constituya un posicionamiento adelantado y en consecuencia propaganda personalizada de la denunciada y el uso imparcial de recursos públicos, determina improcedente cuando se trata de actos futuros de realización incierta.

91. Por cuanto, a la tutela preventiva solicitada por el hoy actor, concluyó que no existe ni de forma indiciaria, elementos que permitan presumir que las publicaciones denunciadas vulneren el

³⁰ De rubro: “**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**” Consultable en 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.



marco normativo aplicable denunciado en el asunto.

92. 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 cautelar solicitada por el PRD.

93. 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.

94. 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

SX-JE-54/2024

95. Como se señaló previamente, son **fundados** los planteamientos hechos por el actor, cuando aduce la transgresión a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias y del Tribunal local, en la medida que, efectivamente, dejaron de analizar la totalidad de las pruebas aportadas, así como de realizar un estudio integral y contextual de las publicaciones denunciada.

96. Lo anterior, porque las referidas autoridades electorales locales partieron de las premisas equivocadas siguientes:

- La inexistencia de pruebas que desvirtuaran la presunción de licitud de las publicaciones como manifestación de un ejercicio periodístico.
- La promoción personalizada exige como presupuesto que se involucre el ejercicio de recursos públicos.

97. Respecto de la inexistencia de pruebas, contrario al ejercicio argumentativo de la Comisión de Quejas y Denuncias y del Tribunal responsable, la determinación de si se actualiza o no una infracción, o si, en el caso, se desvirtúa (de manera cautelar) la presunción de licitud de la actividad periodística **deriva de una valoración judicial de todos los elementos del caso (al momento de resolverse en sede cautelar) y de su contexto**, y no de la valoración probatoria.

98. En los procedimientos especiales sancionadores es claro



que las partes denunciante y denunciada pueden aportar las pruebas y argumentos que consideren pertinentes para sostener su dicho respecto de que determinadas conductas, hechos u omisiones, posiblemente constitutivos de una infracción en la materia electoral relacionada con el desarrollo e integridad de los procesos electorales

99. Asimismo, la autoridad instructora de esos procedimientos cuenta con las atribuciones para ordenar la realización de una investigación preliminar (para determinar la admisión o desechamiento de la queja o denuncia, así como para la procedencia o no de la emisión de las respectivas medidas cautelares), así como de las diligencias de investigación para allegarse de los elementos necesarios para poder resolver, en el fondo, lo que en Derecho corresponda.

100. Sin embargo, corresponde a quien resuelve (medidas cautelares o el fondo) valorar en cada caso si los hechos o conductas denunciadas constituyen o no una infracción electoral. Esto es, la actualización del tipo administrativo no deriva de la aportación probatoria sino de la valoración judicial de las pruebas, el expediente y del contexto.

101. En otras palabras, la aportación probatoria está dirigida a demostrar los hechos y/o conductas denunciadas, pero la acreditación de la infracción (si el hecho y/o conducta encuadra o

actualiza el tipo o supuesto normativo) **es el resultado de la actividad valorativa de quien está juzgando y resolviendo.**

102. En ese sentido, **para la adopción de una medida cautelar, la autoridad debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas con presunción de ilegalidad se llevarán a cabo de manera plausible, aun y cuando no esté debidamente probado el hecho** de que se estime que, en un análisis preliminar, resulte contrario a Derecho.

103. El estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un estándar de apreciación o un estándar de prueba atenuado en el cual no se requiere que el hecho esté debidamente acreditado, sino que basta la actualización de indicios razonables sobre lo alegado.³¹

104. Tratándose de la decisión propia de las medidas cautelares se habla de antecedentes, presunciones y datos, entre otros elementos, como base de los criterios que permiten conceder o no una determinada medida cautelar de forma que existen diversos escenarios procesales posibles.

105. En materia electoral, la decisión sobre una medida cautelar tiene la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento

³¹ Véase SUP-REP-62/2021 así como el diverso SUP-REP-111/2022 y su acumulado.



del derecho probablemente afectado, así como evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable.

106. Por tanto, se debe asumir que la decisión cautelar, en sí misma, se sujeta al razonamiento probatorio, por lo que debe contar con un marco de suficiencia para decidir sobre la concesión o denegación de la medida cautelar, de forma que no sería jurídicamente permisible emitir tales medidas cautelares con elementos carentes de objetividad o razonabilidad, esto es, a través de especulaciones.

107. Para decretar la medida cautelar, el razonamiento de la autoridad competente debe consistir en que, más allá de toda duda razonable, ha logrado la convicción de que existe un peligro cautelar determinado.

108. Esto significa que la valoración de cada supuesto debe ser estricta, por lo que no basta con una mera suposición de los denunciados o de la propia autoridad administrativa electoral para concederla, sino que debe demostrarse por qué motivo se tiene la convicción de la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios rectores de la función electoral por la posibilidad de que las conductas denunciadas y probablemente constitutivas de un ilícito electoral podrían generarse nuevamente.

SX-JE-54/2024

109. El peligro supone definir un estado de cosas que permite considerar que resulta razonable evitar el acaecimiento de un hecho que de ocurrir vulneraría el sentido del proceso.

110. En muchos casos las medidas cautelares requieren afirmar la verdad (en términos probatorios) de hechos que tendrán lugar en el futuro, de manera que la autoridad competente debe enfrentar un razonamiento predictivo basado en evidencias.

111. Esto quiere decir que en términos estrictos no parece razonable abandonar la pretensión de racionalidad de toda decisión materialmente jurisdiccional en el ámbito de las medidas cautelares por el desafío que se plantea a propósito de la existencia de identificar con datos del presente el acaecimiento de hechos futuros. Esto obliga a entender a la decisión en materia cautelar como una clase de decisión que, necesariamente, se ampara en evidencias.³²

112. En el caso, parte de la base jurisprudencial de que, efectivamente, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública, por lo que **la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario** y, ante la duda, la autoridad electoral debe

³² Criterios sustentados por la Sala Superior en la sentencia que pronunció en el expediente SUP-REP-121/2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

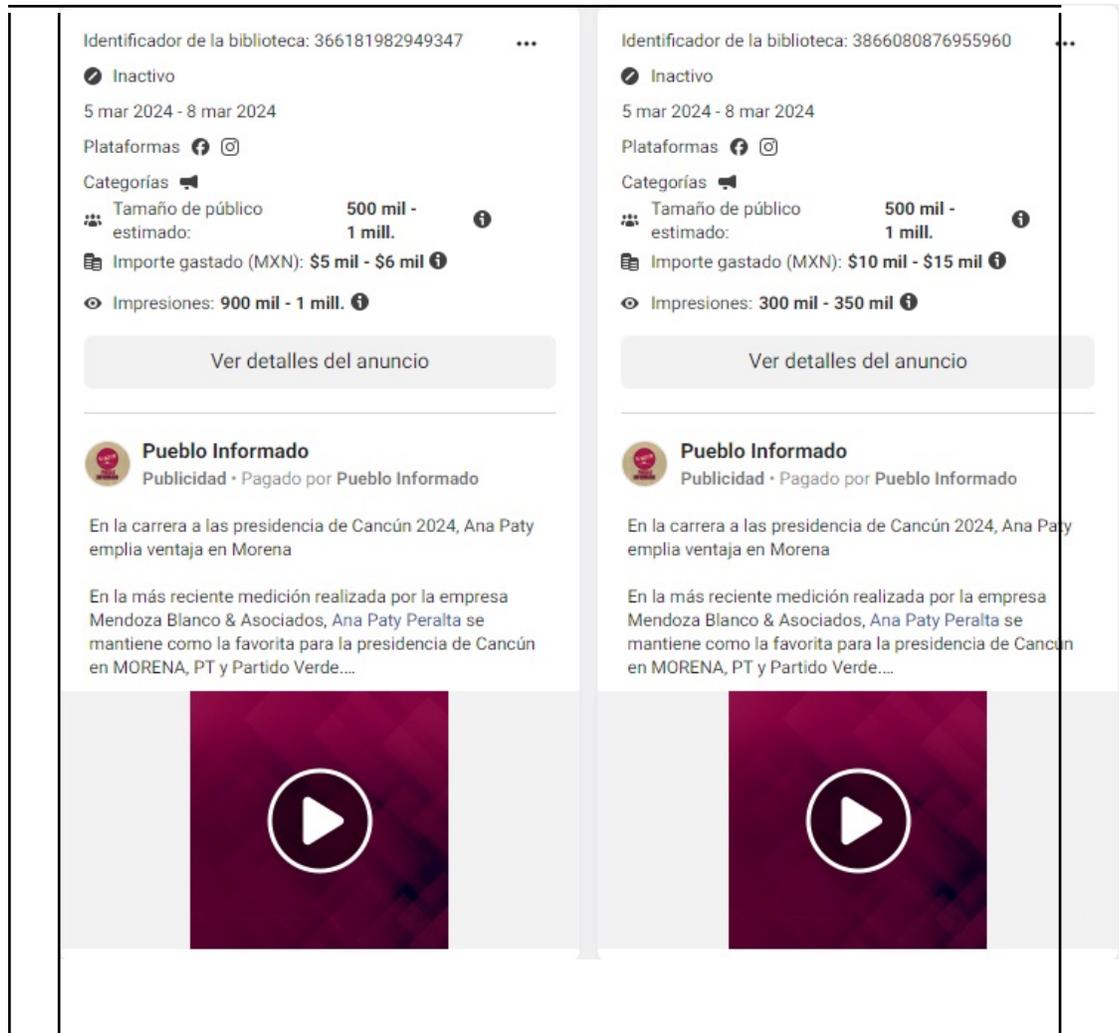
optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.³³

113. No obstante, en el caso se cuenta con las pruebas que, valoradas de forma preliminar, la apariencia del buen derecho y la integridad electoral,³⁴ sí desvirtúan la presunción de que la publicación denunciada, efectivamente, corresponde a una labor periodística lícita, pues como se aprecia de las imágenes aportadas en la queja del PRD (no consideradas por la Comisión de Quejas y Denuncias ni el Tribunal local), es posible advertir que la publicación denunciada, desde un punto de vista cautelar, se trata de una publicidad pagada por *PUEBLO INFORMADO*, como se advierte de la siguiente imagen:

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

³⁴ Se entiende como elecciones íntegras cualquier contienda basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, reflejados en estándares y acuerdos internacionales, conducidas con profesionalismo, imparcialidad y transparencia desde su preparación, hasta la administración a lo largo de todo el ciclo electoral [1IDEA. (2012). Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide. Ginebra].

SX-JE-54/2024



114. La referida información se encuentra alojada en la página <https://facebook.com/ads/library/?id=366181982949347> y <https://facebook.com/ads/library/?id=3866080876955960>.

115. De esta manera, al valorar las referidas imágenes e información de la biblioteca de anuncios de la propia red social Facebook (*Meta*), desde la perspectiva del buen derecho y de la integridad electoral, existen los indicios para desvirtuar que las



publicaciones denunciadas se trataron de una mera nota informativa o periodística respecto a una actividad ordinaria de la presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, sino que se trataba de un anuncio.

116. De ahí que, contrario a lo resuelto y confirmado en las instancias locales, la publicación denunciada podría no corresponder a una nota informativa cuya licitud se presume, precisamente, porque al existir una prueba con la que se puede acreditar, bajo la apariencia del buen derecho, que la misma se trataba de un anuncio publicado en el medio denominado *PUEBLO INFORMADO*.

117. El error argumentativo de la Comisión de Quejas y Denuncias y del Tribunal local consistió en que no justificaron jurídicamente por qué la publicación denunciada, desde su perspectiva, consistía en una nota periodística, cuando el propio PRD les proporcionó las imágenes de la biblioteca de anuncios de la cuenta de FB (*Meta*) de *PUEBLO INFORMADO* de las que, como se ha establecido, la publicación denunciada (junto con otras que ahí mismo están precisadas) se encuentra catalogada, esencialmente, como un anuncio.³⁵

³⁵ De acuerdo con el Direccionado de la lengua española, anuncio significa:

1. m. Acción y efecto de anunciar.

Sin.: comunicación, aviso, noticia, parte, notificación, advertencia.

2. m. Conjunto de palabras o signos con que se anuncia algo.

Sin.: comunicación, aviso, noticia, parte, notificación, advertencia.

118. De esta manera, se estima que la Comisión de Quejas y Denuncias y del Tribunal local, como lo aduce el PRD, no fundaron ni motivaron adecuadamente sus determinaciones, se insiste, porque partieron del argumento erróneo de que la publicación denunciada se trataba de una nota informativa que se encontraba amparada por la presunción de licitud de la actividad periodística, sin desvirtuar, desde la perspectiva cautelar, preliminar y de integridad electoral, las pruebas aportadas por el PRD y conforme con las cuales tal publicación podría tratarse de un anuncio.

119. De igual manera, la Comisión de Quejas y Denuncias y del Tribunal responsable dejaron de tener presente que el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general dispone que **en ningún caso la propaganda gubernamental incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

120. Al respecto, en la jurisprudencia 12/2015,³⁶ la Sala Superior estableció los elementos que deben ser considerados para poder estar en la posibilidad jurídica de determinar si una propaganda gubernamental puede constituir una infracción en materia electoral.

3. m. Soporte visual o auditivo en que se transmite un mensaje publicitario. Los anuncios de la radio, de la televisión.

Sin: cuña, publicidad, reclamo, comercial, aviso, spot, banner.

³⁶ De rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.



Tales elementos son:

- **Elemento personal.** Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- **Elemento temporal.** Es útil para definir, primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución general y, a su vez, para decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.
 - El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante.
 - Puede haber supuestos en los que, aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral.
- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de efectivamente revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

121. Atendiendo al contexto normativo que rige en la materia electoral, la Sala Superior ha determinado que la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel

SX-JE-54/2024

elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otros elementos, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a cualidades; aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de atribuciones del cargo público, se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral.

122. También ha sido criterio de la Sala Superior que, ante indicios de una posible promoción personalizada de una persona servidora pública, **se debe considerar íntegramente el contexto de los hechos y no el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz o algún otro elemento relacionado con esa persona servidora pública implicada**, para tener certeza de si el propósito fue la difusión de este tipo de propaganda.³⁷

123. En ese sentido, la Sala Superior ha sustentado que lo relevante para acreditar la irregularidad es que la servidora o servidor público utilice o se aproveche de la posición en la que se encuentra para que, de manera explícita o implícita, haga promoción para sí o cualquier otra/o servidor público, ya que tiene

³⁷ Conforme con la invocada jurisprudencia 12/2015.



la obligación constitucional de conducirse, en todo contexto, bajo los principios de neutralidad e imparcialidad.

124. La vulneración a la restricción constitucional establecida en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución general, podría darse (como en el presente caso) por promoción personalizada, **derivada del aprovechamiento de la posición en que se encuentran las personas servidoras públicas, para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**, o, en su caso, por el indebido uso de recursos públicos.

125. Además, debe tenerse en cuenta que **se actualiza la infracción cuando los mensajes se relacionen con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, y no, solamente, cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos** en los que no pueda considerarse una nota informativa o periodística.³⁸

126. En ese tenor, los artículos 166 Bis de la Constitución de Quintana Roo, así como 293, último párrafo, y 400, fracciones III y IV, de la Ley electoral local prohíben, precisamente, a las y los servidores públicos de aquella entidad utilizar en la propaganda

³⁸ Véase la sentencia que la Sala Superior emitió en el expediente SUP-REP-9/2024.

SX-JE-54/2024

gubernamental elementos que impliquen una promoción personalizada, así como el uso indebido de los recursos públicos, de forma que su transgresión se considera una infracción a la normativa electoral.

127. Igualmente, se tiene presente que conforme con la doctrina judicial de la Sala Superior, desde el orden constitucional son tutelados los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad a los que están sometidos las personas servidoras públicas durante todo el tiempo del ejercicio de su cargo y con mayor intensidad de cara a los comicios.³⁹

128. La Sala Superior ha reiterado que las disposiciones contenidas en los principios de imparcialidad y neutralidad al que están sujetos las personas servidoras públicas tienen como finalidad sustancial evitar una influencia indebida de tales servidores públicos en las contiendas electorales.⁴⁰

129. Las personas servidoras públicas tienen el derecho a participar en la vida política del país, siempre que con ello no se abuse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de equidad en la contienda electoral.⁴¹

³⁹ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-111/2021.

⁴⁰ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-REP-183/2020.

⁴¹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-21/2018 y SUP-RE-139/2019.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

130. De esta manera, el contexto normativo aplicable permite advertir que **la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las personas del servicio público influya en la voluntad de la ciudadanía.**

131. La finalidad de las disposiciones constitucionales (y las legales que las desarrollan) tiene como propósito **prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda, legalidad, imparcialidad y neutralidad.**

132. Por esta razón, **las y los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado para que, en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.**⁴²

133. En específico, tratándose de los medios de comunicación, las personas con cargos públicos deben realizar un uso adecuado de ellos, **evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstenerse de realizar**

⁴² Jurisprudencia 19/2019, de rubro: **“PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 29 y 30.

actos y/o conductas que alteren la equidad en la contienda.

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

135. Para evaluar si un acto realizado por algún servidor o servidora pública afecta o incide injustificadamente en alguna contienda electoral, debe tenerse en cuenta lo siguiente:⁴³

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

⁴³ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-183/2020 y SUP-REP-15/2019, entre otros.



136. Conforme con lo expuesto, contrario a lo resuelto por la Comisión de Quejas y Denuncias y el Tribunal local, **es innecesario que se demuestre el uso o empleo de recursos públicos para tener por actualizada la promoción personalizada, pues lo relevante es que se acrediten los elementos antes mencionados, en función de su contenido y al contexto de su difusión**, considerando que el medio de difusión de la propaganda debe entenderse de manera genérica, ya que puede comprenderse a cualquiera que tenga como finalidad su divulgación frente a la ciudadanía.⁴⁴

137. De esta manera, **aun y cuando la actividad de promoción se realice a través de un ejercicio de la actividad periodística en donde no se utilicen recursos públicos**, no se configura una causa que excluya tener por actualizada la infracción, porque para tenerla por colmada no se requiere que se trate de un elemento propagandístico que derive de erogaciones provenientes de las arcas del Estado.⁴⁵

⁴⁴ Se incluye a la radio, televisión, las redes sociales, las páginas de internet, los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda.

Véase lo resuelto en el expediente SUP-REP-151/2022 y acumulados, así como la Jurisprudencia 17/2016, de rubro: **INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO**, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29.

⁴⁵ Sentencias emitidas en los expedientes REP-416/2022 y acumulados, así como SUP-REP-393/2023.

SX-JE-54/2024

138. En tal virtud, fueron **incorrectas** las consideraciones de la Comisión de Quejas y Denuncias como del Tribunal local de señalar que no se advertían elementos de prueba con los que pudiera inferirse indiciariamente la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de medidas cautelares, de ahí la indebida fundamentación y motivación, así como la falta de exhaustividad, al dejar de considerar y valorar el contenido de la publicación así como el contexto de su difusión.

139. Igualmente, como lo afirma el PRD, las determinaciones de las autoridades electorales locales resultaron incongruentes, pues el no tener por acreditado el empleo de recursos públicos en la publicación denunciada, implicó, como consecuencia inmediata y directa, la imposibilidad para que se actualizara la promoción personalizada de la denunciada en sede cautelar.

140. Asimismo, la Comisión de Quejas y el Tribunal local, al señalar que la publicación estaba amparada por los derechos a la manifestación de ideas y a la información, así como por la presunción de licitud de la actividad periodística (además de lo ya considerado respecto de las pruebas que no valoraron), confundieron la actividad legítima que se lleva a cabo por los medios de comunicación y periodistas con la actividades, obligaciones y restricciones a las que se encuentran sujetas las personas servidoras públicas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

141. Las libertades de expresión y prensa, en manera alguna constituyen derechos que exceptúen a las personas servidoras públicas del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en materia de neutralidad e imparcialidad establecida, particularmente, dado su especial deber de cuidado.

142. En consecuencia, le **asiste la razón** al PRD cuando señala que la Comisión de Quejas y Denuncias y el Tribunal local analizaron de manera indebida los hechos y conductas denunciadas, en particular, en lo relativo a la propaganda personalizada, precisamente, porque dejó de analizar los elementos de la publicación denunciada y el contexto de su difusión.

143. Al respecto, conviene traer de nueva cuenta la imagen de la publicación denunciada:



144. La Comisión de Quejas y Denuncias y el Tribunal local pasaron por alto (además de lo ya señalado) que el PRD refirió que la publicación denunciada generaba una inequidad en la contienda a favor de MORENA y la presidenta municipal de Benito Juárez, dado que en ella se destacaba la imagen y el sobrenombre de la denunciada en el marco del proceso electoral en curso.

145. En ese sentido, se estima que el acuerdo y la sentencia reclamadas son contrarias a los principios de exhaustividad y congruencia, dado que, en ninguna de ellas, se analizaron, bajo la apariencia del buen derecho y la integridad electoral, el contenido ni el contexto en el que se emitieron y difundieron las



publicaciones denunciadas, de acuerdo con los hechos, conductas e infracciones señaladas por el PRD.

146. Ello, porque de manera errónea pretendieron desestimar la petición de medidas cautelares, bajo el argumento de que las publicaciones carecían de elementos explícitos de propaganda gubernamental, dejando de atender los diversos criterios que al respecto ha sustentado este TEPJF (invocados en párrafos anteriores), particularmente:

- La promoción personalizada puede derivar del aprovechamiento de la posición en la que se encuentran las personas servidoras públicas, para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.
- El especial deber de cuidado que tienen las personas servidoras públicas de que, en el desarrollo de sus funciones, no transgredan los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.

147. De esta manera, la Comisión de Quejas y Denuncias y el Tribunal local dejaron de observar que:

- En la publicación se destacan la imagen, el nombre y/o el sobrenombre y cargo de la denunciada, así como el lugar en el que se desempeña como tal:

SX-JE-54/2024

- Tales elementos, vinculados con la función de sus actividades ordinarias como alcaldesa, pueden generar un indicio de que la publicación buscaba generar simpatía o aceptación entre la población o audiencia-
- La publicación denunciada se difundió en pleno desarrollo del proceso electoral para renovar al Ayuntamiento, y en el que la denunciada participaba en el procedimiento interno de selección de MORENA para obtener la correspondiente candidatura para poder reelegirse como presidenta municipal o alcaldesa.

148. De esta forma, se insiste, que en ninguna parte del acuerdo ni de la sentencia reclamada se hizo un estudio en sede cautelar del contenido de la publicación denunciada, pues, como se ha demostrado, la Comisión de Quejas y Denuncias y el Tribunal local se limitaron a señalar que su difusión correspondía a un ejercicio informativo, así como a la inexistencia de elementos con los cuales se advirtiera el uso de recursos públicos ni elementos de propaganda personalizada o gubernamental explícitos.

149. Tampoco la CQyD ni el Tribunal local analizaron, bajo la apariencia del buen derecho y la integridad electoral, si respecto de la publicación de *PUEBLO INFORMADO*, la denunciada ajustó su conducta al especial deber de cuidado que tendría



como servidora pública para que, en el desempeño de sus funciones, evitara poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

150. De esta forma, le asiste la razón al PRD cuando aduce la falta de exhaustividad y congruencia del acuerdo administrativo y de la sentencia reclamada, dado que, como se ha demostrado, la Comisión de Quejas y Denuncias y el Tribunal local dejaron de analizar, de forma cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, si la publicación denunciada, a partir de que se trataba de un anuncio, así como de su contenido y contexto de su difusión, constituía o no propaganda gubernamental o personalizada.

151. De ahí que, en el caso, **deban revocarse la sentencia reclamada, así como el acuerdo de la CQyD** para que, como se desarrollará en el apartado correspondiente de este fallo, la Comisión de Quejas y Denuncias emita una nueva determinación respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD respecto de la publicación denunciada.

152. La nueva determinación que deberá estar debidamente fundada y motivada, así como sustentada en un análisis exhaustivo del contenido de la publicación y del contexto de su

SX-JE-54/2024

difusión en los términos considerados en el presente fallo.

153. En similares términos se resolvieron los juicios electorales SX-JE-50-2024 y SX-JE-51-2024.

CUARTO. Efectos de la sentencia

154. Al resultar **sustancialmente fundados** los agravios formulados por el PRD en relación con la falta de una debida fundamentación y motivación, así como de exhaustividad y congruencia, se **revocan** el acuerdo administrativo, así como la sentencia reclamada, para los siguientes efectos:

- La Comisión de Quejas y Denuncias deberá emitir en un plazo que no exceda las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, una nueva determinación respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD en relación de la publicación denunciada.
- La nueva determinación deberá estar debidamente fundada y motivada, así como sustentada en un análisis preliminar y cautelar, pero exhaustivo del contenido de la publicación y del contexto de su difusión en los términos considerados en el presente fallo.
- Emitida la nueva determinación, la Comisión de Quejas y



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

Denuncias deberá informarlo a esta Sala Xalapa, así como al Tribunal local dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

- Dado que se está revocando la sentencia reclamada y el acuerdo administrativo, se vincula al Tribunal responsable a velar y vigilar el cumplimiento a lo ordenado en este fallo, por lo que cualquier cuestión relacionada por un posible incumplimiento deberá ser conocido y resuelto, primeramente, por ese Tribunal local.

155. 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.

156. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revocan** la sentencia impugnada, así como el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda por conducto del Tribunal

SX-JE-54/2024

Electoral de Quintana Roo, en auxilio de labores de esta Sala Regional; de **manera electrónica o por oficio**, al citado Tribunal local y a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de la citada entidad federativa y al referido Instituto Electoral local, 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, devuélvanse las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente 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,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-54/2024

presidenta, Enrique Figueroa Ávila y José Antonio Troncoso Ávila, magistrado en funciones, 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.