



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-55/2024

**ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO²**

**MAGISTRADO PONENTE:
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA**

**SECRETARIO: JORGE FERIA
HERNÁNDEZ**

**COLABORÓ: KATHIA
ALEJANDRA SALINAS GARCÍA**

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** por conducto de Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática en Quintana Roo, contra la sentencia de veintinueve de marzo de dos mil veinticuatro, emitida por el Tribunal Electoral del estado antes mencionado dentro del expediente RAP/059/2024, que confirmó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el hoy actor.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN 2

¹ En adelante se le podrá referir como actor o promovente.

² En lo subsecuente se le podrá mencionar como Tribunal local o Tribunal o autoridad responsable.

A N T E C E D E N T E S	2
I. Contexto	2
II. Trámite y sustanciación del juicio federal	4
C O N S I D E R A N D O	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	5
SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad	7
TERCERO. Estudio de fondo	10
Marco normativo	10
Metodología de estudio	16
CUARTO. Efectos de la sentencia	48
R E S U E L V E	49

S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N

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 la publicación de una encuesta en medios de comunicación digital y en redes sociales.

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

I. Contexto

De lo narrado por la parte actora en su escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente:

- 1. Queja local.** El doce de marzo de dos mil veinticuatro³, la Dirección Jurídica del Instituto Electoral local recibió el escrito de queja del ahora actor, por medio del cual denunció a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña en su calidad de presidenta municipal del

³ En adelante todas las referencias serán de la presente anualidad, salvo determinación expresa.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, así como al Ayuntamiento antes mencionado, al Coordinador de Comunicación del referido Ayuntamiento y al medio de comunicación “Mirada Sur Noticia”, por la presunta comisión de conductas violatorias a la normativa electoral, consistentes en propaganda personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña.

2. Asimismo, la parte actora solicitó la adopción de medidas cautelares.

3. **Registro.** En misma fecha, el escrito fue radicado por la Dirección Jurídica en el expediente IEQROO/PES/054/2024, y realizó una inspección ocular de los URL’s aportados por el actor en el escrito de queja, levantando el acta circunstanciada respectiva.⁴

4. **Resolución del Instituto local.** El quince de marzo, la Dirección remitió a la Comisión de Quejas y Denuncias⁵ del Instituto local el proyecto de acuerdo de las medidas cautelares solicitadas por el actor y, el dieciséis de marzo siguiente, determinó la improcedencia de estas.

5. **Medio de impugnación local.** El veinte de marzo, el actor promovió recurso de apelación ante el Tribunal local, a fin de controvertir el acuerdo precisado en el punto que antecede. Dicho medio de impugnación se registró bajo el expediente RAP/059/2024.

6. **Acto impugnado.** El veintinueve de marzo, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, determinó confirmar la resolución

⁴ Visible de foja 497 a 529.

⁵ En adelante podrá ser referido como Comisión.

impugnada, declarando improcedentes la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

II. Trámite y sustanciación del juicio federal

7. **Demanda.** El dos de abril posterior, el PRD promovió juicio contra la sentencia referida en el punto que antecede.

8. **Recepción y turno.** El nueve de abril del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional la aludida demanda y demás constancias que remitió el Tribunal responsable, y en la misma fecha la magistrada presidenta de esta Sala Regional ordenó registrar e integrar el expediente **SX-JE-55/2024** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Enrique Figueroa Ávila, para los efectos que establece el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. **Sustanciación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió la demanda y, posteriormente, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual, el expediente quedó en estado de dictar la resolución respectiva.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

10. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación **por materia**, al tratarse de un juicio promovido para controvertir la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo relacionada con las medidas cautelares solicitadas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

por el partido actor contra los actos de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, dentro del proceso electoral ordinario local 2024; y, **por territorio**, puesto que la citada entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal.

11. Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 99, párrafos primero segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁶ artículos 164, 165, 166, fracción X, 173, párrafo primero y 176, párrafo primero, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y en el artículo 19 de la Ley General de Medios.

12. Cabe precisar que la vía denominada juicio electoral es producto de los “*Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”, en los cuales se expuso 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.⁷

13. Así, para esos casos, dichos lineamientos 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 término de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la Ley General de Medios.

14. Robustece lo anterior, la jurisprudencia 1/2012, emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional de rubro: “ASUNTO

⁶ También se le podrá mencionar como Constitución Federal o Carta Magna.

⁷ 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.

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’’⁸.

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

16. Las mismas consideraciones se sostuvieron por esta Sala Regional a resolver los juicios electorales SX-JE-7/2024, SX-JE-9/2024, SX-JE-10/2024, SX-JE-11/2024, y otros.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad

17. El medio de impugnación satisface los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7; 8 y 9, apartado 1, y 13, apartado 1, inciso a), de la Ley General de Medios, por lo siguiente:

18. **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta el nombre y la firma autógrafa de quien promueve; se identifica el acto impugnado y la autoridad que lo emitió; además de que relatan los hechos y exponen los agravios en los que basa la impugnación.

19. **Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días establecido por la Ley, toda vez que la sentencia impugnada fue notificada al partido actor el veintinueve de marzo del año en curso⁹.

⁸ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, página 12.

⁹ Constancia de notificación visible a foja 160 y 161 del cuaderno accesorio único del juicio en que se actúa.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

20. Por tanto, el plazo para impugnar transcurrió del treinta de marzo al dos de abril, y si la demanda se presentó en la última fecha, es evidente su oportunidad.

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

22. 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, 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.

23. 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.

24. 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.

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

26. No obstante, aun cuando no se cuente con el documento que acredite su personería, **al ser la persona que inicialmente presentó la queja** ante la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por lo que tiene la legitimación para controvertir la determinación final.

27. 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”** 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”**, ambas de la Sala Superior.

28. 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.

29. Aunado a lo anterior, su personería es reconocida en el informe circunstanciado por el Tribunal local al rendir su informe circunstanciado.



30. **Interés jurídico.** Se cumple con el requisito, ya que el PRD fue quien promovió el juicio local cuya resolución controvertida afirma le genera diversos agravios, así como la solicitud de las medidas cautelares negadas, lo cual es suficiente para tener por colmado el requisito en análisis.

31. **Definitividad y firmeza.** Se satisface este requisito, en virtud de que no existe algún otro medio de impugnación que agotar, antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal para controvertir la resolución que hoy se cuestiona.

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

TERCERO. Estudio de fondo

Marco normativo

Naturaleza de las medidas cautelares

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

34. 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 ilicitud¹⁰.

¹⁰ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

35. 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 circunstancias¹¹:

- 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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**

¹¹ 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-55/2024

expresión y el derecho al acceso a la información de la ciudadanía.

39. 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.¹²

40. 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**.¹³

41. Un acto es de inminente realización y puede ser sujeto a medidas cautelares de tutela preventiva cuando: **i)** su realización únicamente depende de que se cumplan determinadas formalidades; **ii)** anteriormente ya se ha celebrado un acto de las mismas características, de modo que existen elementos reales y objetivos de su celebración, es decir, cuando existe sistematicidad en la conducta,¹⁴ y **iii)** que la realización de ese acto o evento genere una vulneración en los derechos y principios que se buscan proteger.¹⁵

42. De reunirse estos elementos, se justificaría el dictado de la

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Por ejemplo, véase la sentencia SUP-REP-37/2022.

¹⁵ Ver las sentencias relativas a los expedientes SUP-REP-807/2022, SUP-REP-588/2022, SUP-REP-538/2022, de entre otros.

medida cautelar desde la vertiente de la tutela preventiva.¹⁶

43. La observancia del principio de exhaustividad deriva del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución federal en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

44. Este derecho fundamental obliga a las personas juzgadoras a resolver las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.

45. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a las y los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.

46. El principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.

¹⁶ Ver la sentencia SX-JE-172/2023.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

47. De esta forma, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.

48. Respecto, a este principio, este Tribunal Electoral ha sostenido que consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas¹⁷.

49. Por cuanto hace a la congruencia de las resoluciones, este mismo Tribunal Electoral ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme con el artículo 17 de la Carta Magna, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes¹⁸.

50. Tal exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

51. Así, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe ponerse de manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la controversia planteada, o bien, la

¹⁷ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”. Jurisprudencia 43/2002 de rubro: “PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”.

¹⁸ Jurisprudencia 28/2009 de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”.

existencia de contradicción entre lo considerado y resuelto, entre otras.

52. A partir del marco normativo expuesto, se analizarán los planteamientos formulados por el actor.

Pretensión y agravios

53. La pretensión del promovente es que esta Sala Regional revoque la sentencia controvertida y ordene que se declare la procedencia de la medida cautelar solicitada.

54. Como sustento de lo anterior, el justiciable hace valer los temas de agravio siguientes:

- a. Vulneración al principio de justicia pronta al dictarse las medidas cautelares seis días después de recibida la queja**
- b. Agravio infográfico**
- c. Vulneración a los principios de exhaustividad, congruencia, legalidad**

Metodología de estudio

55. 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.



56. Lo anterior, en la inteligencia de que el orden de estudio no causa perjuicio a las partes ya que, en términos de la jurisprudencia **04/2000**, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”, no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo decisivo es su estudio integral.

c. Vulneración a los principios de exhaustividad, congruencia, legalidad

57. 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.

58. 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.

59. 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 publicación de la encuesta, con el que se vulnera el principio de legalidad.

60. 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.

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

62. 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.

63. 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.

64. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

ni siquiera citó la parte, párrafo o página del acuerdo que contuviera el estudio de tales conductas denunciadas.

65. Además, sostiene que la autoridad responsable partió de una premisa inexacta al señalar que la publicación que denunció se encontraba 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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 impugnada se le dieron razones de fondo, tales como que del material probatorio no era posible acreditar la infracción que expuso, debido a que la publicación que denunció estaba protegida 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.

70. Por ello, estima incorrecta que la responsable concediera a la publicación denunciada 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.

71. 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

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

Contexto

74. 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 y uso indebido de recursos públicos.

75. 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 la publicación denunciada, así como las de naturaleza similar, alojadas en su red social de Facebook.
- Se ordene a MIRADA SUR NOTICIAS, se abstenga 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 la publicación que se denuncia y que difunde los medios de comunicación digital que se denuncian y que tienen la publicación en la red social Facebook, la cual debe ser regulada, ya que constituyen un posicionamiento adelantado y, en consecuencia, propaganda personalizada de la presidenta municipal y uso imparcial de recursos públicos.

76. Lo anterior, con la finalidad de que se ordenara detener la presunta estrategia de comunicación política mediante el retiro de la publicación denunciada alojada 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.

77. En razón de lo anterior, el dieciséis de marzo la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-038-2024 en los términos siguientes:

78. 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 4,11, 13, 14 y 15, dada su naturaleza no guardaban relación con la solicitud de medidas cautelares al no estar vinculados con las conductas denunciadas; y respecto de los links 7, 9, 10 se acreditaba la existencia de una publicación en la red social Facebook realizada por el usuario denominado “MIRADA SUR NOTICIAS”, en la que difunde una aparente encuesta sobre preferencias electorales en el municipio de Benito Juárez Quintana Roo.

79. Por tanto, únicamente tomó en consideración el link 2, para el análisis de la procedencia de las medidas cautelares.

80. Al respecto precisó que, la publicación se encontraba protegida por el manto protector del amparo a la libertad de expresión y al



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

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.

81. Por último, sobre los anuncios presuntamente pagados por el medio de comunicación digital “MIRADA SUR NOTICIAS” realizó el estudio a fin de verificar la vulneración a la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.

82. En ese sentido, respecto a los elementos establecidos por la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 12/2015 para tener por actualizada la propaganda personalizada, de forma preliminar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro a la demora, señaló que no se acreditaban los elementos personal y objetivo, ya que no era posible establecer que la publicación estuviera encaminada a una promoción personalizada, sino que la misma es producto del ejercicio de la actividad periodística.

83. A partir de lo anterior, determinó que la publicación no actualiza la promoción personalizada de la denunciada, ni 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.

84. 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.

85. Por cuanto, a la tutela preventiva solicitada por el hoy actor, concluyó que no existe ni de forma indiciaria, elementos que permitan presumir que la publicación denunciada vulnere el marco normativo aplicable denunciado en el asunto.

86. 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.

87. 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.

88. 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

89. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

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 la publicación denunciada.

90. 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 la publicación como manifestación de un ejercicio periodístico.
- La promoción personalizada exige como presupuesto que se involucre el ejercicio de recursos públicos.

91. 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.

92. 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.

93. 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.

94. 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.

95. 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.**

96. 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.

97. El estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un estándar de apreciación o un estándar de prueba atenuado en el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

cual no se requiere que el hecho esté debidamente acreditado, sino que basta la actualización de indicios razonables sobre lo alegado.

98. 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.

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

100. 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.

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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.¹⁹

106. 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 optar por

¹⁹ 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-55/2024

aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.²⁰

107. No obstante, en el caso se cuenta con las pruebas que, valoradas de forma preliminar, la apariencia del buen derecho y la integridad electoral,²¹ 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 *MIRADA SUR NOTICIAS*, como se advierte de la siguiente imagen:

²⁰ 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.

²¹ 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 [IIDEA. (2012). *Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide.* Ginebra].



108. La referida información se encuentra alojada en las páginas:

- <https://www.facebook.com/ads/library/?id=386526493808116>
- <https://www.facebook.com/ads/library/?id=7081146011993795>

109. 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 la publicación denunciada se trató 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.

110. De ahí que, contrario a lo resuelto y confirmado en las



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

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 *MIRADA SUR NOTICIAS*.

111. 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 *MIRADA SUR NOTICIAS* 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.²²

112. 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 trataban 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.

113. De igual manera, la Comisión de Quejas y Denuncias y del

²² 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.

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.

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.**

114. Al respecto, en la jurisprudencia 12/2015,²³ la Sala Superior estableció los elementos que deben ser considerados para poder estar en la posibilidad jurídica de determinar si una propaganda gubernamental puede constituir una infracción en materia electoral. Tales elementos son:

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

²³ 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.



- **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.

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

116. 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.²⁴

117. En ese sentido, la Sala Superior ha sustentado que lo relevante para acreditar la irregularidad es que la servidora o servidor público

²⁴ Conforme con la invocada jurisprudencia 12/2015.

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

118. 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.

119. 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.²⁵

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

²⁵ Véase la sentencia que la Sala Superior emitió en el expediente SUP-REP-9/2024.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

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

121. 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.²⁶

122. 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.²⁷

123. 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.²⁸

124. 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.**

125. La finalidad de las disposiciones constitucionales (y las legales

²⁶ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-111/2021.

²⁷ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-REP-183/2020.

²⁸ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-21/2018 y SUP-RE-139/2019.

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.**

126. 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.**²⁹

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

128. 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.

²⁹ 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.



129. 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:³⁰

- 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.

130. 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.³¹

³⁰ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-183/2020 y SUP-REP-15/2019, entre otros.

³¹ 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.

131. 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.³²

132. 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.

133. 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.

134. 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

³² Sentencias emitidas en los expedientes REP-416/2022 y acumulados, así como SUP-REP-393/2023.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

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.

135. 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.

136. 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.

137. Al respecto, conviene traer de nueva cuenta la imagen de la publicación denunciada³³:

33

<https://www.facebook.com/miradasurnoticias/posts/pfbid0vspYBbtTpgokjBWKpkT81vpiJTS1ZthJUfezQ8nnee2XSgaeVz1Cg6DhpsFTxNYPI>



138. 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.

139. 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 emitió y difundió la publicación denunciada, de acuerdo con los hechos, conductas e infracciones señaladas por el PRD.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

140. Ello, porque de manera errónea pretendieron desestimar la petición de medidas cautelares, bajo el argumento de que la publicación carecía 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.

141. 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:
- 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.

142. 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.

143. Tampoco la CQyD ni el Tribunal local analizaron, bajo la apariencia del buen derecho y la integridad electoral, si respecto de la publicación de *MIRADA SUR NOTICIAS*, 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.

144. 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.

145. De ahí que, en el caso, **deban revocarse la sentencia**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

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.

146. 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 difusión en los términos considerados en el presente fallo.

147. 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 efectos precisados.

148. Toda vez que resultó fundado el estudio del agravio que antecede, con lo cual la parte actora alcanzó su pretensión, resulta innecesario estudiar el resto de los agravios planteados.

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

CUARTO. Efectos de la sentencia

- 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 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.

150. 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 trámite y sustanciación de este juicio, deberá agregarla al expediente para su legal y debida constancia.

151. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JE-55/2024

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda, por conducto del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en auxilio de las labores de esta Sala Regional; y de **manera electrónica** o por **oficio**, con copia certificada de la presente sentencia, al referido Tribunal responsable y a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo y, al Consejo General del Instituto referido; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartado 3, 28 y 29 de la Ley General de Medios, en relación con lo establecido en los diversos 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Archívese este asunto como total y definitivamente concluido y, de ser el caso, **devuélvase** las constancias atinentes.

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