



**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-70/2024**

**ACTOR: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

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

**MAGISTRADO PONENTE EN  
FUNCIONES: JOSÉ ANTONIO  
TRONCOSO ÁVILA**

**SECRETARIO: RAFAEL  
ANDRÉS SCHLESKE COUTIÑO**

**COLABORADOR: MIGUEL  
RAÚL FIGUEROA MARTÍNEZ**

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, quince de mayo de dos mil veinticuatro.

**SENTENCIA** que resuelve el juicio electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática<sup>1</sup>, 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 actor impugna la resolución de veintiocho de marzo de dos mil veinticuatro<sup>2</sup> emitida por el pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo<sup>3</sup>, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente PES/015/2024, interpuesto por presuntos actos

---

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

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

<sup>3</sup> En adelante se podrá referir como Tribunal local o autoridad responsable.

violatorios a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso electoral local concurrente ordinario 2023-2024, consistentes en el indebido uso de recursos públicos, actos anticipados de campaña en favor del partido político MORENA y promoción personalizada al realizar manifestaciones en un acto de dicho partido atribuibles a María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de gobernadora del estado de Quintana Roo.

## **Í N D I C E**

<b>S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N</b> .....	2
<b>A N T E C E D E N T E S</b> .....	3
I. Contexto.....	3
II. Medio de impugnación federal.....	6
<b>C O N S I D E R A N D O</b> .....	8
PRIMERO. Jurisdicción y competencia .....	8
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	10
TERCERO. Contexto.....	13
CUARTO. Estudio de fondo.....	16
<b>R E S U E L V E</b> .....	47

## **S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N**

En la queja, el actor denunció a la gobernadora de Quintana Roo por supuestos actos violatorios a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso electoral concurrente 2023-2024, consistentes en el indebido uso de recursos públicos y actos anticipados de campaña y promoción personalizada en favor del partido político MORENA, al realizar manifestaciones en un acto partidista.

Esta Sala Regional determina confirmar la sentencia impugnada, debido a que resultan infundados los agravios relativos a una falta de exhaustividad de valoración probatoria e incongruencia en la sentencia



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

en el estudio realizado relacionado con el mensaje pronunciado por la gobernadora del estado de Quintana Roo en la “*posada*” de MORENA efectuada en diciembre de dos mil veintitrés, estimándose que no se acredita el elemento **objetivo** o **material**, en relación con la supuesta violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso de frente al proceso electoral 2023-2024, al no hacerse un llamamiento al voto, ni el **elemento subjetivo** de los actos anticipados, para considerar que el contexto donde se pronunció el mensaje se posicionó al partido, al no acreditarse que el evento fuera público y que se le diera una difusión masiva en *Facebook*.

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

### I. Contexto

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

1. **Escrito de queja.** El siete de diciembre, el actor presentó escrito de queja en contra de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de gobernadora del Estado de Quintana Roo, por presuntos actos violatorios a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso electoral local concurrente ordinario 2023-2024, consistentes en el indebido uso de recursos públicos, actos anticipados de campaña en favor del partido político MORENA, así como promoción personalizada al realizar manifestaciones en un acto de dicho partido; además solicitó el dictado de medidas cautelares. La cual fue registrada con la clave IEQROO/POS/040/2023.
2. **Acuerdo de medidas cautelares:** El trece de diciembre, la comisión de quejas y denuncias del Instituto Electoral de Quintana

Roo<sup>4</sup>, emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-028/2023 por el cual se determinó, respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/POS/040/2023, declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares.

**3. Resolución del Instituto electoral local.** El veintisiete de febrero, el Consejo General del Instituto electoral local aprobó la resolución del procedimiento ordinario sancionador registrado con número de expediente IEQROO/POS/040/2023, en la que declaró inexistentes las infracciones a la normativa electoral denunciadas y atribuidas a la gobernadora de dicha entidad federativa relacionadas con actos anticipados de precampaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y propaganda gubernamental personalizada.

**4. Impugnación en la instancia local.** Inconforme con la determinación señalada en el punto anterior, el veintiocho de febrero, el PRD promovió recurso de apelación ante el Tribunal local. Tal medio de impugnación se radico con la clave RAP/039/2024.

**5. Sentencia del expediente RAP/039/2024.** El once de marzo, el Tribunal local revocó la resolución IEQROO/CG/R-011/2024 emitida por el Consejo General del IEQROO. En ese sentido se vinculó a la Dirección Jurídica para que en términos de lo establecido en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y el Reglamento de Quejas que regulan la sustanciación del procedimiento especial sancionador<sup>5</sup>, realice las actuaciones de hecho y derecho que correspondan, en el entendido de que éstas deberán estar

---

<sup>4</sup> Posteriormente se podrá referir como Instituto electoral local o IEQROO.

<sup>5</sup> En adelante podrá referirse como PES.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

debidamente fundadas y motivadas. Debiéndose reponer el procedimiento y sustanciarlo desde la constancia de registro como un PES.

6. **Registro del PES en cumplimiento de la Sentencia.** El trece de marzo, conforme a lo ordenado en la sentencia del Tribunal local en el expediente RAP/039/2024, la Dirección Jurídica registró el escrito de queja, bajo el número de expediente IEQROO/PES/056/2024.

7. **Recepción de expediente.** El veintidós de marzo, se recibió el expediente IEQROO/PES/056/2024 a través del oficio DJ/1004/2024 suscrito por la Dirección Jurídica, mismo que fue remitido a la secretaría general de acuerdos del Tribunal local a efecto de verificar su debida integración.

8. **Turno de PES.** El veinticinco de marzo, el magistrado presidente acordó integrar el expediente PES/015/2024 y turnarlo a la ponencia de la magistrada Claudia Carrillo Gasca.

9. **Acto impugnado.** El veintiocho de marzo, el Tribunal local resolvió el procedimiento especial sancionador identificado con la clave PES/015/2024, en el que se determinó la inexistencia de las infracciones denunciadas.

## II. Medio de impugnación federal

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

**11. Recepción y remisión.** 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.

**12.** En la misma fecha, la magistrada presidenta<sup>6</sup> de esta Sala Regional acordó integrar el cuaderno de antecedentes **SX-70/2024** y remitirlo a la Sala Superior de este Tribunal, a petición del actor para los efectos legales correspondientes.

**13. Recepción en Sala Superior y turno.** El diez de abril, Sala Superior recibió el cuaderno de antecedentes **SX-70/2024**, con el que integró el expediente SUP-JE-68/2024 y se turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

**14. Acuerdo de Sala.** El veintinueve de abril mediante Acuerdo de Sala se determinó, que esta Sala Regional es la competente para conocer y resolver el presente juicio electoral, porque únicamente inciden en el ámbito local.

**15. Recepción y turno.** El tres de mayo se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional la demanda, las constancias de trámite y el expediente de origen que remitió el Tribunal local.

**16.** En la misma fecha, la magistrada presidenta de esta Sala Regional acordó integrar el expediente SX-JE-70/2024 y turnarlo a la ponencia a

---

<sup>6</sup> El veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, se eligió a la magistrada Eva Barrientos Zepeda como presidenta sustituta de la Sala Regional Xalapa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

cargo del magistrado en funciones José Antonio Troncoso Ávila,<sup>7</sup> para los efectos legales correspondientes.

**17. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó y admitió el juicio y, en su oportunidad, 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**

**18.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup> ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación: **a) por materia**, al tratarse de un juicio electoral promovido en contra de una resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en la que confirmó un acuerdo del Instituto Electoral local, por el que se determinó la inexistencia de las infracciones denunciadas por el actor, atribuidas a la gobernadora de esa entidad; y **b) por territorio**, dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal electoral.

**19.** Lo anterior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción X; la Ley Orgánica del Poder

---

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

<sup>8</sup> En adelante, TEPJF.

Judicial de la Federación, numerales 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 Electoral<sup>9</sup>, artículo 19.

20. Así como lo acordado por Sala Superior en el SUP-JE-68/2024, donde estableció que esta Sala Regional es competente para conocer sobre la presente controversia porque los hechos denunciados únicamente inciden en el ámbito local.

21. 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*”<sup>10</sup> en los cuales se razona que el dinamismo propio de la materia ha originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral.

22. 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.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> En lo sucesivo se podrá denominar Ley General de medios.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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/#/>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

## SEGUNDO. Requisitos de procedencia

23. 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, como se expone a continuación:

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

25. **Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley General de medios, debido a que la sentencia impugnada fue notificada al partido actor el veintiocho de marzo<sup>12</sup> y la demanda se presentó el primero de abril; por tanto, es evidente su oportunidad.

26. **Legitimación y personería.** Se cumplen ambos requisitos, porque el juicio es promovido por parte legítima al hacerlo el presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD en Quintana Roo, personería que fue reconocida por el Tribunal responsable al rendir su informe circunstanciado.

27. **Interés jurídico.** Se cumple con el aludido requisito, toda vez que el partido actor fue quien presentó la queja cuya inexistencia de las

---

<sup>12</sup> Razón y cédula de notificación consultables en del Cuaderno Accesorio Único a fojas 251 y 252.

infracciones denunciadas fue decretada por el Tribunal local, lo cual aduce que le genera una afectación<sup>13</sup>.

**28. Definitividad y firmeza.** Se encuentra satisfecho el presente requisito, porque la resolución impugnada constituye un acto definitivo, al ser una determinación emitida por el Tribunal local que no admite algún otro medio de impugnación que pueda confirmarla, revocarla o modificarla.<sup>14</sup>

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

### **TERCERO. Contexto**

**30.** El PRD interpone medio de impugnación a fin de controvertir la sentencia emitida por el TEQROO en el expediente PES/015/2024 el pasado veintiocho de marzo, misma que determinó la inexistencia de las infracciones denunciadas por el mismo.

**31.** La queja ante el instituto local se identificó con la clave IEQROO/PES/056/2023, relacionada con supuestos actos violatorios a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso electoral concurrente 2023–2024 por parte de la gobernadora de Quintana Roo.

---

<sup>13</sup> 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/#/>

<sup>14</sup> De conformidad con lo establecido en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo, artículo 48.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

32. El actor aduce el indebido uso de recursos públicos, actos anticipados de campaña y promoción personalizada en favor del partido político MORENA, al realizar manifestaciones en un acto partidista (posada navideña, celebrada el primero de diciembre de dos mil veintitrés), conductas atribuidas a la gobernadora del estado de Quintana Roo y realizadas en el salón del Sindicato de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la ciudad de Cancún, Benito Juárez, del citado estado.

33. En específico por asistir en un día hábil al evento y participar activamente en él, dando un mensaje a los asistentes en pro de la unidad partidista y referirse a que ganarán todo (*“aquí y en todo el país”*), en relación con las elecciones a realizarse en junio.

34. El Tribunal local estima que con las pruebas aportadas por el partido actor en el procedimiento, se incumple con la carga probatoria necesaria para acreditar la existencia de las conductas señaladas, al ser insuficientes para demostrar lo que se pretende, ya que los elementos que obran en el expediente son insuficientes para actualizar las conductas denunciadas ante la falta de elementos materiales y jurídicos que le permitieran concluir que la denunciada incurrió en violaciones a la normativa electoral.

#### **CUARTO. Pretensión, causa de pedir y metodología**

35. La pretensión del actor es revocar la resolución impugnada y que se analicen las pruebas omitidas y las expresiones realizadas por la denunciada, las cuales considera transgredieron los principios de neutralidad e imparcialidad.

36. La causa de pedir se sustenta en una supuesta transgresión a su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, dado que, desde su perspectiva, la sentencia reclamada es contraria a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, por un lado, al dejar de analizar los hechos reconocidos por la denunciada, en relación con que, efectivamente, la gobernadora del estado de Quintana Roo acudió el viernes uno de diciembre de dos mil veintitrés a una posada navideña, y, por otro, que en ese evento pronunció un mensaje a los asistentes y se difundió en la red social de “*Facebook*”.

37. Al respecto, el actor plantea falta de exhaustividad y valoración probatoria por no analizar el contenido del mensaje expresado, desprendido del Acta Circunstanciada de ocho de diciembre de dos mil veintitrés y los hechos reconocidos por la denunciada en relación con su asistencia a la posada en un día hábil (uno de diciembre de dos mil veintitrés), desprendiéndose de lo informado por la propia denunciada por conducto del Consejero Jurídico del Estado.

38. El actor afirma que de las constancias de autos se advierte que la gobernadora expresó:

“Me acaban de llamar me faltan dos minutos pero qué les parece si empezamos un poquito la rifa con unos regalitos o ¿no? O "si" en esta navidad les deseo desde el fondo de mi corazón de verdad que sean muy felices, la MORENA la unidad porque si estamos unidos nadie, absolutamente nadie nos puede vencer y vamos a ganar todo, morena es la mejor para aquí y para todo el país que viva morena (voces que viva)\_ que viva nuestro presidente Andrés Manuel López Obrador (voces Viva). que viva Quintana Roo (voces Viva) que vivan las y los morenos (voces Viva) que vivan las y los fundadores (voces Viva) que vivan las y los simpatizantes (voces Viva).”

39. Y que de ello se advierte un llamamiento al voto en favor de MORENA.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

40. Además, sostiene que ello debió analizarse con base en un parámetro de debida motivación, al considerar los alcances a los principios de neutralidad e imparcialidad, conforme a lo sostenido en las tesis L/2015 y V/2016 donde los definen, sostenidas por la Sala Superior del TEPJF, y no por medio de definiciones de diccionarios ajenos a lo que se pretende tutelar.

41. Aparte, refiere que el Tribunal local inadvirtió,<sup>15</sup> que el contenido de la intervención de la denunciada, en atención a los equivalentes funcionales, debe entenderse como un llamamiento al voto en favor de MORENA por parte de la persona titular del Poder Ejecutivo estatal.

42. En cuanto a la temporalidad del hecho rechazado, considera que debió entenderse a partir de su trascendencia e impacto al proceso electoral en curso, pese a que aún no se iniciaban las campañas en el estado de Quintana Roo; además, hubo una falta de exhaustividad por error lógico y jurídico del Tribunal local al considerar el evento partidista como privado, pasando por alto que los partidos políticos son entidades de interés público.

43. Adicionalmente, refiere que cuando un servidor público interviene con manifestaciones en favor de un partido político para alcanzar triunfos electorales, se incurre en una violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad.

44. Es de mencionar que, por cuestión de metodología de estudio, esta Sala Regional realizará un estudio conjunto, sin que ello depare

---

<sup>15</sup> En el elemento subjetivo.

perjuicio a la parte promovente, pues lo realmente importante es examinar de manera exhaustiva e integral los planteamientos.<sup>16</sup>

## **QUINTO. Estudio de fondo**

### **I. Marco normativo**

#### *Fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia*

45. 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 Mexicanos en sus artículos 14 y 16.

46. Es de señalar que la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación reiteradamente ha sostenido que la fundamentación consiste en que la autoridad emisora del acto exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, mientras que la motivación implica el deber de señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión, siendo necesario, para que esta 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.

---

<sup>16</sup> Sirve de sustento la jurisprudencia 4/2000 de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”; consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como en el vínculo: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

47. Así, para estimar que un acto de autoridad se encuentra debidamente fundado y motivado, no basta con que la autoridad cite los preceptos estimados 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.<sup>17</sup>

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

49. 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.

50. 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.

---

<sup>17</sup> Con sustento en la jurisprudencia 5/2002 de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)**”. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37; así como en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

51. 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.

52. 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*.

53. 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.

54. 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.

55. 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.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 12/2001 emitida por la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO 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/#/>.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

56. 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.

57. 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.<sup>19</sup>

58. Aunado a la exhaustividad, se encuentra el principio de congruencia, el cual puede ser de dos tipos: externa e interna.

59. La congruencia externa consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. Por su parte, la congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> 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>

<sup>20</sup> Conforme a lo señalado por la jurisprudencia 28/2009 de rubro: “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**”, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24. Así como en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

60. En consecuencia, si el órgano jurisdiccional correspondiente, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

*Vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad*

61. Al respecto, es necesario recordar el marco que regula la actuación de las personas del servicio público y que son aplicables al caso concreto.

62. En primer término, las personas servidoras públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; como lo dispone la Constitución federal en el artículo 134, párrafo séptimo.

63. Esto impone un deber de actuación a las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.

64. Sobre ello, la Sala Superior ha determinado<sup>21</sup> que esta disposición constitucional impone deberes específicos a las personas servidoras

---

<sup>21</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-163/2018.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

públicas de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

65. Si bien el precepto constitucional en cita hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia que se dé una actuación imparcial de las personas servidoras públicas, con el objeto de que ningún partido, candidatura o coalición obtenga algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.<sup>22</sup>

66. En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 449, párrafo primero, inciso d), así como la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo en el artículo 400, fracción III, establecen como conducta sancionable a las personas en el servicio público, el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.

67. Así, la Sala Superior ha establecido que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, consistente en que el proceder de las personas servidoras públicas influya o busque influir en la voluntad de la ciudadanía.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> SUP-JRC-678/2015 y SUP-JRC-55/2018.

<sup>23</sup> Ver SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-88/2019. La Sala expresamente señala que lo que se busca prevenir y sancionar son los actos que puedan **tener un impacto real** o **poner en riesgo** los principios de equidad en la competencia y legalidad.

68. Esto es, no solo se busca sancionar conductas que por su resultado generen un menoscabo a los referidos principios, sino el que los mismos se puedan poner en riesgo con un actuar indebido.

69. Por su parte, respecto del principio de neutralidad, la misma Sala ha establecido<sup>24</sup> que exige a todas las personas servidoras públicas para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable, lo cual implica la prohibición de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.<sup>25</sup>

70. En el marco de estas obligaciones, existen determinadas personas servidoras públicas que deben observar un especial deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, para lo cual se debe atender al nivel de riesgo o afectación que sus conductas pueden generar dependiendo de los siguientes factores: facultades y capacidad de decisión; nivel de mando; personal a su cargo; y jerarquía.

71. En el caso de los poderes ejecutivos, se ha hecho una distinción entre sus titulares y las personas integrantes de la administración pública.

72. Respecto de la persona titular del poder ejecutivo tiene un deber especial de cuidado sobre las expresiones que emite y que puedan derivar de los principios de imparcialidad y neutralidad, puesto que cuenta con una presencia protagónica en el marco histórico-social en

---

<sup>24</sup> Tesis V/2016 de rubro “**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**”. Así como en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

<sup>25</sup> Sentencia emitida en el SUP-REP-21/2018.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

nuestro país y la disposición amplia de recursos públicos (económicos, materiales y humanos).<sup>26</sup>

73. Como se advierte de lo anterior, la persona titular del poder ejecutivo está sujeta a un escrutinio mayor sobre las manifestaciones que realiza, máxime cuando éstas son reproducidas en una red social como “Facebook”, la cual tiene una amplia difusión, sin estar exenta de observar un deber de cuidado en el contenido de las publicaciones y la forma en la que se reproducen.<sup>27</sup>

### ***Promoción personalizada***

74. En ningún caso la propaganda gubernamental incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, como lo dispone la Constitución federal, en el artículo 134, párrafo octavo.

75. Al respecto, la Sala Superior<sup>28</sup> 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:

---

<sup>26</sup> Así lo consideró la Sala Superior en relación con la presidente de la República, ver sentencias SUP-REP-163/2018, SUP-REP-64/2023 y SUP-REP-114/2023, mismas que sirven a partir de tomar la razón fundamental del cargo y el bien jurídico tutelado.

<sup>27</sup> Véase lo resuelto en el SUP-REP-20/2022.

<sup>28</sup> Ver, en la jurisprudencia 12/2015, de rubro: “**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29, así como en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

- 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 manera efectiva revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

76. 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 obtenidos por el ciudadano que ejerce el cargo público; se mencionen cualidades; aspiración personal en el sector público o privado; se**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

**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.**

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

#### *Especial deber de cuidado*

78. 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.<sup>29</sup>

79. La Sala Superior ha reiterado que las disposiciones contenidas en los principios de imparcialidad y neutralidad al que están sujetos los servidores públicos tienen como finalidad sustancial evitar una influencia indebida de tales servidores públicos en las contiendas electorales.<sup>30</sup>

80. Los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución general [en relación con el diverso 41, base III, apartado

---

<sup>29</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-111/2021.

<sup>30</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-REP-183/2020.

A, inciso g)] imponen deberes específicos a las personas del servicio público de los tres órdenes de gobierno, relativos a **abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos, así como de intervenir en los procesos electorales para influir de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.**

81. Para lo cual se establece, como elemento fundamental de la descripción normativa, que **los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad** en la contienda electoral.

82. Los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política del país, siempre que con ello no se abuse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de equidad en la contienda electoral.<sup>31</sup>

83. 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.**

84. 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**

---

<sup>31</sup> 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-70/2024

**los principios de equidad en la contienda, legalidad, imparcialidad y neutralidad.**

85. Por esta razón, resultaría injustificado restringir manifestaciones hechas por personas del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos ni tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.

86. Sin embargo, **las y los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado para que, en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.**<sup>32</sup>

87. En específico, tratándose de los medios de comunicación, las personas con cargos públicos deben realizar un uso adecuado de estos, **evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstenerse de realizar actos y/o conductas que alteren la equidad en la contienda.**

88. 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

---

<sup>32</sup> 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**”. Consultable en: 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, así como en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público.

89. 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:<sup>33</sup>

90. 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.

91. Las funciones que ejerce, la influencia y el grado de representatividad del Estado o entidad federativa.

92. 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.

### *Actos anticipados*

93. La propia Sala Superior ha sustentado que para que un acto pueda ser considerado como “anticipado de campaña” y, por ende, sea susceptible de ser jurídicamente reprochable por infringir la normativa aplicable, es necesario que se acredite la existencia de tres elementos de forma concurrente, en el entendido que, **con uno solo que se desvirtúe**, no se tendrá por actualizado el tipo sancionador respectivo. Tales elementos son los siguientes:<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-183/2020.

<sup>34</sup> Elementos establecidos por la Sala Superior, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

- **Personal.** Que los actos sean susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos, de manera que se atiende al sujeto, cuya posibilidad de infracción a la norma electoral está latente.
- **Temporal.** Que los actos ocurran antes del inicio formal de las campañas.
- **Subjetivo.** Se refiere a la finalidad para la realización de actos anticipados de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o posicionamiento de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.

94. Respecto al elemento subjetivo, la jurisprudencia de la Sala Superior ha establecido diversos requerimientos para que se actualice, que consisten en la necesidad de que existan manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, por lo que se debe verificar lo siguiente:<sup>35</sup>

- Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea

---

<sup>35</sup> Jurisprudencia 4/2018 de rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12, consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y

- Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

95. En relación con lo que podrían considerarse como manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo que pudieran configurar actos anticipados de campaña, la Sala Superior tiene el criterio relativo a que el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del mensaje y sus demás características expresas a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes **constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien (como lo señala la jurisprudencia) un significado equivalente de apoyo o rechazo** hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

96. En efecto, para determinar si un mensaje posiciona o beneficia electoralmente a una persona obligada, los tribunales deben determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto.

97. Lo anterior busca cumplir dos propósitos: el primero consiste en evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

sacramentales, y el segundo tiene como fin realizar un análisis mediante criterios objetivos.<sup>36</sup>

## II. Consideraciones de esta Sala Regional

### *Análisis de caso*

98. La Sala Regional considera **infundados** los agravios.

99. Como se ha reseñado, en el marco del proceso electoral concurrente 2023-2024, el PRD denunció a María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de gobernadora del estado de Quintana Roo, por presuntos actos violatorios a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso electoral, consistentes en el indebido uso de recursos públicos consagrados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución federal, y actos anticipados de campaña y promoción personalizada en favor del partido político MORENA, al realizar manifestaciones en un acto de dicho partido, debido a la presunta comisión de las siguientes conductas:

- El viernes primero de diciembre del año dos mil veintitrés, siendo día hábil, la gobernadora asistió a un evento (posada) del partido político MORENA realizado en el salón del Sindicato de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la ciudad de Cancún, Benito Juárez, Quintana Roo.
- En dicho evento, asistieron dirigentes, militantes y simpatizantes del referido partido político y en uso de la voz, la denunciada entre otras manifestaciones, externó “... *En esta navidad les deseo desde el fondo de mi corazón de verdad que sean muy*

---

<sup>36</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021.

*felices, a MORENA, unidad, porque si estamos unidos, nadie, absolutamente nadie, nos puede vencer y VAMOS A GANAR TODO, MORENA es... lo mejor para (inaudible) y el país. ¡Que viva MORENA!... ¡Que viva MORENA!.. ¡Que viva nuestro presidente Andrés Manuel López Obrador!.. ¡Que viva Quintana Roo!.. ¡Que vivan las y los morenos!.. ¡Que vivan las y los fundadores!.. ¡Que vivan las y los simpatizantes! [...]*”.

**100.** Conductas que se le atribuyeron a la denunciada (en su calidad de gobernadora del estado de Quintana Roo), por pronunciar un mensaje en ese evento y que el mismo posteriormente se difundiera en la red social “Facebook”, dado que, desde la perspectiva del PRD, tal hecho posiciona al partido MORENA de cara al proceso electoral concurrente 2023-2024.

**101.** Por su parte, el Tribunal local en la sentencia impugnada señaló que con las pruebas aportadas por el partido actor en el procedimiento, se incumple con la carga probatoria necesaria para acreditar la existencia de las conductas señaladas, al ser insuficientes para demostrar lo que se pretende, ya que los elementos que obran en el expediente son insuficientes para actualizar las conductas denunciadas ante la falta de elementos materiales y jurídicos que le permitieran concluir que la denunciada incurrió en violaciones a la normativa electoral.

**102.** En el referido contexto, no le asiste la razón al PRD cuando formula que la sentencia reclamada carece de exhaustividad y congruencia e indebida valoración probatoria, en principio, porque, como puede advertirse, de la motivación del Tribunal local, se pronunció sobre los elementos **personal**, **temporal**, y **objetivo** o **material**, en relación con la supuesta violación a los principios de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

imparcialidad, neutralidad y equidad en el proceso de frente al proceso electoral 2023-2024, así como la posible acreditación de actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada y usos indebido de recursos públicos.

103. Pues justamente al pronunciarse sobre la decisión del caso, señaló que, se acreditaba el **elemento personal**, en tanto que la persona que emitió las expresiones era la denunciada, y como tal con el carácter que ostenta (gobernadora del estado de Quintana Roo) podía incurrir en la infracción de actos anticipados de precampaña o campaña.

104. Por otro lado, en relación con el **elemento temporal**, el Tribunal local lo tuvo por acreditado pese a realizarse los hechos antes del inicio del proceso electoral, atendiendo el contexto en el que se emitieron las expresiones, pues la expresión realizada por una persona titular del poder ejecutivo del estado puede denunciarse, afectar principios y, por tanto, analizarse en cualquier momento.

105. Sin embargo, respecto del **elemento subjetivo** consideró que no se advierten manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo y/o llamamiento a votar a favor de o en contra de alguna persona o partido político (MORENA), esto es, que su presencia y participación en la posada incidiera en el proceso electoral en curso.

106. Para robustecer su afirmación, analizó el mensaje efectuado en la posada de MORENA y su posterior difusión en la red social “Facebook”, estableciendo que no constituía un equivalente funcional que llamara al voto en favor del referido partido político, al considerar que la denunciada únicamente planteó su visión sobre la unidad del partido a la militancia de su partido, es decir, emitió su punto de vista

sobre lo que tiene que realizar su partido, sin que de sus manifestaciones se adviertan frases que pudieran entenderse como equivalentes funcionales para solicitar apoyo de manera velada a favor de persona alguna o del partido MORENA con miras al proceso electoral 2023-2024, incluso, destacando que se trató de un acto partidista privado, para militantes y diversos funcionarios de elección de esa misma extracción partidista; encontrándolas amparadas en la libertad de asociación.

107. En relación con la difusión del mensaje, dijo que el mensaje denunciado, se difundió por el usuario de la red social “*Facebook*” de nombre “Ana Itza”, considerándolo una difusión espontánea, únicamente dirigida a sus seguidores o personas con autorización para ver sus publicaciones en la referida red social. Privilegiando la libertad de expresión en la red social.

108. Por otro lado, en relación con el uso indebido de recursos públicos, así como promoción personalizada, igualmente se refirió a los elementos personal, temporal y objetivo o material.

109. Sobre los cuales reconoció que el mensaje se emitió por María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Gobernadora del estado de Quintana Roo.

110. Sin embargo, señaló que del contenido del mensaje (elemento material) expresado en el evento, no apreció la difusión de logros, acciones o programas de gobierno, con la intención de influir en la ciudadanía, ya que sus expresiones estuvieron relacionadas con posibles formas de mejorar, de unificar.

111. Así, tratándose de un evento partidista, considerando inexistente la propaganda gubernamental y en esa medida, al no acreditarse la



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-70/2024**

difusión de propaganda gubernamental, no se configura la promoción personalizada.

112. Lo que llevó al Tribunal local a determinar la inexistencia de las conductas denunciadas y atribuidas a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinoza, en su calidad de gobernadora del estado de Quintana Roo, esto, por no acreditarse el elemento material.

113. En efecto, para esta Sala Regional, los elementos personal y temporal se encuentran acreditados, al compartirse lo señalado por el Tribunal local.

114. Además, es un hecho reconocido por la propia denunciada que el viernes primero de diciembre de dos mil veintitrés aproximadamente a las diez de la noche acudió a la posada navideña del partido MORENA.

115. Al respecto debe señalarse que este tipo de funcionarios como lo son los que ejercen el poder ejecutivo, tienen un deber reforzado de mesura en las intervenciones que realicen en el ejercicio de su derecho de asociación política.

116. En efecto, como titular del poder ejecutivo tiene la obligación de atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar principios constitucionales y legales y, por ende, debía abstenerse de realizar pronunciamientos que pudieran impactar en los comicios.

117. Además, de tratarse de un puesto de elección popular que, por sus características, no está sujeto a un horario laboral o calendario, para cumplir con sus obligaciones legales.

**118.** Incluso, al tener personal a su cargo de forma permanente, en aspectos como seguridad y transporte, a costa del erario.

**119.** Por otro lado, el elemento temporal igualmente se acredita, pues, tal como lo refirió el Tribunal local, no debe estarse únicamente al inicio del proceso electoral, para estimar una afectación de un proceso que esté por iniciarse, máxime que por el tipo de cargo de la denunciada tiene un deber reforzado de conducirse con neutralidad.

**120.** Ahora bien, respecto del elemento subjetivo, entendido como la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o posicionamiento de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular, esta Sala Regional considera que si bien la intervención de un servidor público en un evento de un partido político, en su carácter de militante, no puede considerarse como un acto indebido por el solo hecho de que aparezca o participe de forma activa, también debe atenderse al hecho que, para darle dicha connotación es necesario valorar las manifestaciones expresadas o elementos que aparezcan en un acto o evento para determinar la existencia de una incidencia en algún proceso interno partidista, en el proceso electoral en general o, como en el caso, en una posada navideña previo al inicio del proceso electoral local.

**121.** Lo anterior encuentra su justificación en que, el desempeño de un cargo público no limita la participación como militante de un partido político, porque debe tenerse en cuenta que ello implica el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación, que se encuentran reconocidos en los artículos 6, 7, 9 y 35, fracción III, de la Constitución Federal; 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 19, 21 y 22 del Pacto Internacional



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos Humanos; así como 13, 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

122. Por tanto, para la resolución de casos como éste, se requería de un estudio exhaustivo que justificara la imposición de una limitante para el ejercicio de tales derechos fundamentales, a fin de evitar una restricción indebida al discurso político y a la estrategia de comunicación de los partidos políticos.<sup>37</sup>

123. De esa forma, para determinar el actuar indebido del servidor público, era necesario demostrar si la participación o aparición estaba dirigida exclusivamente a la militancia o ello se dirigía a la ciudadanía en general, y que las expresiones vertidas tenían la característica de solicitar o no la participación de la ciudadanía a favor o en contra de algún partido o candidato en el marco del inicio del proceso electoral local. Tales cuestiones, según se advierte de la sentencia controvertida, fueron tomadas en cuenta por el Tribunal local, desprendiéndolas de los hechos reconocidos por la denunciada, así como del Acta Circunstanciada levantada por la autoridad administrativa electoral local.

124. De ahí que, no le asiste la razón al recurrente cuando señala que, el Tribunal local no fue exhaustivo ni congruente, pues aun cuando la modulación interpretativa debe intervenir en la menor medida posible al derecho fundamental referido, debe señalarse que, el carácter de servidor público implica una circunstancia que si bien le impone

---

<sup>37</sup> En similar sentido lo consideró la Sala Superior al resolver el SUP-REP-412/2022 y acumulados.

restricciones válidas a dicho derecho, inclusive en la difusión de mensajes en redes sociales, el mensaje como tal no tiene un contenido indubitable de la denunciada de influir en la ciudadanía para posicionar a MORENA de cara al inicio del presente proceso electoral, tal y como se razonó en la resolución impugnada,<sup>38</sup> resultando incluso consistente con los criterios emitidos por la Sala Superior.<sup>39</sup>

125. Ello es así, pues a juicio de esta Sala Regional, si bien el mensaje se dio en un día hábil, lo cierto es que la sola presencia de la gobernadora sería insuficiente para acreditar alguna infracción, por tanto, del contenido del mensaje expresado, es que debe acreditarse el buscar posicionar al partido.

126. Luego, si bien se expuso un mensaje de unidad partidista de cara al proceso electoral, para ganar en todas las elecciones, en el presente caso concreto, se considera que la denunciada no lo realizó con el ánimo de influir en las personas asistentes, pues justamente, al tratarse de una festividad partidista que no se acredita que se tratara de un acto público es que debe considerarse como un acto privado.

127. En estas circunstancias, las máximas de la experiencia refieren que a los actos partidistas privados, como la festividad de fin de año denominada posada MORENA 2023, acuden, funcionarios partidistas,

---

<sup>38</sup> Tesis LXX/2016 de rubro: “VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET”. Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 140 y 141.

<sup>39</sup> En donde se ha sostenido que en el estudio de conductas infractoras en redes sociales debe identificarse la calidad del sujeto emisor de la información y el contexto en que se difunde, dado que el sólo hecho de que se difundan manifestaciones en dicho medio no implica que siempre estén amparadas en la libertad de expresión. Entre otros asuntos, véanse SUP-REP-370/21, SUP-REP-37/2019, SUP-REP-7/2018 y SUP-REP-123/2017.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-70/2024**

públicos, militantes y simpatizantes, todos, con el común denominador de ya respaldar a dicho partido de cara al proceso electoral.

128. Por ende, lo expresado por la denunciada no podría influir en ellos, más allá de reafirmar su simpatía hacia un partido político respecto del cual acudieron a una festividad.

129. Así, se comparte lo concluido por el Tribunal local, respecto de que la intervención de la denunciada no influiría en la decisión popular.

130. Inclusive, esa falta de violación a los principios, por las características propias de las circunstancias donde se difundió originalmente el mensaje generan, justamente, que no se tenga por acreditado el elemento subjetivo, y, por tanto, sea correcto el que considerara la inexistencia de las infracciones denunciadas.

131. Mas allá de que sea cierto, por estar reconocido por la denunciada que acudió en un día laboral y que se constatará que el mensaje se pronunció en una temporalidad susceptible de sancionarse.

132. Por otro lado, a juicio de esta Sala Regional, conforme con lo resuelto por la Sala Superior en la sentencia del recurso de revisión del procedimiento sancionador SUP-REP-433/2021, se precisó que, la presencia y alcance de los mensajes que se difunden en redes sociales debe tomar en consideración múltiples factores, como lo son la popularidad de los contenidos, la capacidad de relacionarse con otras personas usuarias, la evolución de las tendencias y el tamaño de los distintos tipos de audiencias, esto, con la finalidad de detectar la posible comisión de una infracción.

133. Así, aunque se comparta que la participación en el evento partidista de MORENA se hizo en ejercicio del derecho de asociación y afiliación política de la denunciada, respecto de su difusión en “*Facebook*”, no se controvierte adecuadamente lo razonado por el Tribunal local en relación con que se difundió por una persona usuaria de la red social, de forma espontánea y que únicamente lo verían sus seguidores.

134. Por tanto, esta Sala Regional considera que si bien en el evento partidista la servidora pública denunciada sólo participó en su calidad de militante distinguida de MORENA sus expresiones fueron dirigidas a sus correligionarios y pese a difundirse en redes sociales, no se acredita que la ciudadanía tuviera conocimiento del mensaje expresado por la funcionaria pública titular del poder ejecutivo del estado, para que implicara una violación a los principios de imparcialidad y neutralidad.

135. Pues no se establece el posible impacto que esa publicación tuvo, más allá de los seguidores de la misma cuenta, en efecto, pues no se tienen elementos que indiquen que se trató de una publicación pagada, o bien, que se trate de alguna cuenta institucional del gobierno del estado, o del mismo partido político o alguna otra que tuviera un alcance mayor en la ciudadanía.

136. En este contexto, es que se comparte, la conclusión a la que arribó el Tribunal local, por las razones aquí expuestas en relación con el elemento subjetivo, respecto del contexto donde se dio el mensaje y sobre su difusión en una red social.

137. Pues, a juicio de esta Sala Regional, la inexistencia de las infracciones denunciadas por el PRD a la que hace referencia el Tribunal



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-70/2024

local, se relaciona justamente con la falta de acreditación del **elemento objetivo o material** en relación con la supuesta violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad de frente al proceso electoral 2023-2024, al no hacerse un llamamiento al voto, ni el **elemento subjetivo** de los actos anticipados, para considerar que el contexto donde se pronunció el mensaje se posicionó indebidamente al partido MORENA, al no acreditarse que el evento fuera público y se difundiera masivamente en “*Facebook*”.

138. Por tanto, al **desestimarse** los planteamientos del partido actor, lo procedente es **confirmar** la sentencia impugnada.

139. 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.

140. Por lo expuesto y fundado se:

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** el acto impugnado.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda por conducto del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en auxilio de labores de esta Sala Regional; de **manera electrónica o por oficio**, al citado Tribunal local, así como al Instituto Electoral de dicha entidad 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, así como el Acuerdo General 2/2023.

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, y en su caso, **devuélvase** 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, 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.