



ACUERDO DE PLENO

EXPEDIENTE: PES/026/2021.

DENUNCIANTE: PARTIDO
POLÍTICO MORENA.

DENUNCIADOS: JOSUE
NIVARDO MENA
VILLANUEVA Y OTROS.

MAGISTRADO PONENTE:
SERGIO AVILÉS
DEMENEGHI.

**SECRETARIA Y SECRETARIA
AUXILIAR DE ESTUDIO Y
CUENTA:** NALLELY ANAHÍ
ARAGÓN SERRANO Y
ESTEFANÍA CAROLINA
CABALLERO VANEGAS.

Chetumal, Quintana Roo, a los veintidós días del mes de mayo del año dos mil veintiuno¹.

Acuerdo de Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, por el que se ordena a la autoridad instructora llevar a cabo las diligencias que estime pertinentes a fin de notificar y emplazar a la totalidad de denunciados, para que este Tribunal cuente con los elementos necesarios para emitir la resolución que conforme a derecho corresponda en el presente procedimiento especial sancionador.

VISTO: Para resolver lo conducente en el Procedimiento Especial Sancionador interpuesto por el partido político Morena, por la presunta infracción atribuida a Josué Nivardo Villanueva, Partido Acción Nacional y Gobierno del Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Salud y Servicios Estatales de Salud en Quintana Roo, por la supuesta vulneración a los artículos 290 y 292 fracción IV de la Ley de Instituciones.

¹ Las fechas en las que no se precise el año, se entenderá que corresponden al año dos mil veintiuno.

GLOSARIO

Autoridad Instructora	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
MORENA	Partido Político MORENA.
PAN	Partido Acción Nacional.
PES	Procedimiento Especial Sancionador.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES.

1. Proceso Electoral.

1. **Calendario Electoral.** El veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el Calendario Integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir a las y los integrantes de los once Ayuntamientos de los municipios del estado de Quintana Roo, calendario respecto del cual destaca para los efectos de la presente sentencia las siguientes fechas:

ETAPA	FECHA
Inicio del proceso electoral local ordinario	08 de enero de 2021
Inicio de la precampaña	14 de enero al 12 de febrero de 2021
Inter campaña	13 de febrero al 18 de abril de 2021
Campaña	19 de abril al 2 de junio de 2021
Inicia la veda Electoral	3 de junio de 2021
Jornada electoral	6 de junio de 2021

2. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.

2. **Queja.** El tres de mayo, el ciudadano Jorge Luis Rivera Morales, en su carácter de representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto, presentó escrito de queja en contra de Josué Nivardo Villanueva, en su calidad de candidato al cargo de Presidente Municipal, del Ayuntamiento de Lázaro Cárdena, Quintana Roo, al PAN y al Gobierno del Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Salud y Servicios Estatales de Salud en Quintana Roo; por la comisión de supuestas infracciones consistentes en la colocación de propaganda electoral del PAN en la que se promociona al candidato Josué Nivardo Mena Villanueva, en postes de alumbrado público y postes de cableado de servicios públicos que forman parte del equipamiento urbano que encontró el veintinueve de abril en la comunidad del Ideal en el municipio de Lázaro Cárdenas.
3. **Constancia de Registro de Queja y Requerimientos.** El cuatro de mayo, la autoridad instructora, registró la presente queja bajo el número de expediente IEQROO/PES/046/2021; así mismo, solicitó la colaboración de la Secretaría Ejecutiva del Instituto para la realización de la inspección ocular con fe pública en la ubicación manifestada por el quejoso en su escrito, a efecto de verificar la existencia de la propaganda electoral denunciada.
4. **Acta Circunstanciada.** En la propia fecha, el Vocal Secretario del Consejo Municipal de Lázaro Cárdenas, levantó el acta circunstanciada mediante la cual se realizó la inspección ocular de la dirección señalada en el punto que precede.
5. **Auto de reserva.** El cinco de mayo, la autoridad sustanciadora, se reservó la admisión y emplazamiento de las partes, en tanto se concluían las diligencias de investigación.

6. **Acuerdo de medida cautelar.** El siete de mayo, mediante acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-041/2021, la Comisión de Quejas y Denuncias, determinó la **improcedencia** del dictado de las medidas cautelares.
7. **Constancia de Admisión.** El once de mayo, la autoridad instructora admitió el escrito de queja presentado por la representación del partido MORENA ante el Consejo General del Instituto; por lo cual en los puntos de acuerdo segundo tercero y cuarto determinó notificar y emplazar a MORENA, al ciudadano Josué Nivardo Mena Villanueva y al PAN; respectivamente, corriéndole traslado de copia digital de todas las actuaciones que obran en el expediente para la comparecencia de estos de forma oral o escrita a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que se estableció para las once horas del diecisiete de mayo.
8. **Audiencia de Desahogo de Pruebas y Alegatos.** El diecisiete de mayo, se llevó a cabo la Audiencia de Pruebas y Alegatos, en la cual se hizo constar la comparecencia por escrito de misma fecha, del ciudadano denunciado, en su calidad de candidato a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento del municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo y del PAN.
9. Así mismo, se dejó constancia de que la representación de MORENA ante el Consejo General del Instituto, no compareció ni de manera personal ni por escrito a la audiencia de ley.
10. **Recepción del expediente.** El dieciocho de mayo, se tuvo por recibido el expediente IEQROO/PES/046/2021, el cual fue registrado bajo el número de expediente PES/026/2021, mismo que fue remitido a la Secretaría General, a efecto de que se lleve a cabo la verificación de su debida integración.
11. **Turno.** El veinte de mayo, por Acuerdo del Magistrado Presidente, el expediente de mérito se turnó a la ponencia del Magistrado Sergio

Avilés Demeneghi, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. CONSIDERACIONES.

12. **Competencia.** En ese tenor, debe señalarse que la reforma constitucional y legal de dos mil quince, estableció un nuevo esquema para la instrucción y resolución del PES, toda vez que involucra una competencia dual, en la que el Instituto lleva a cabo las diligencias de investigación, mientras que el Tribunal, se encarga de resolverlo e imponer las sanciones que en su caso correspondan.
13. En consecuencia este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente procedimiento especial sancionador atento a lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V ambas de la Constitución Local; 1, 4, 6, 425, 429, 430 y 431 de la Ley de Instituciones, en relación con el artículo 97 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto.
14. **Actuación colegiada.** La materia sobre la que versa la presente resolución debe emitirse en actuación colegiada de la magistrada y magistrados integrantes del Pleno de este Tribunal, porque si bien es cierto que el legislador concedió a las magistraturas electorales en lo individual, la atribución de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias del procedimiento que ordinariamente se sigue en la instrucción de la generalidad de los expedientes, cuando éstos se encuentren con cuestiones distintas a las ordinarias o se requiere el dictado de resoluciones o la práctica de actuaciones que puedan implicar una modificación importante en el curso del procedimiento que se sigue regularmente, en virtud de que la determinación que se asume respecto del presente asunto, no constituye un aspecto de mero trámite, sino que implica cuestiones que inciden sobre la sustanciación del procedimiento especial sancionador, es competencia de este organismo jurisdiccional, como órgano plenario.

15. **Reposición del Procedimiento.** En principio se sostiene que por ser de orden público, el Pleno del Tribunal, está facultado para verificar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento especial sancionador; lo que atañe sin duda, la debida aplicación de las disposiciones normativas, el debido cumplimiento de las determinaciones jurisdiccionales asumidas por los órganos administrativos electorales, e incluso las diligencias que realice la autoridad instructora a fin de sustanciar el procedimiento sancionatorio.
16. Lo anterior, en respeto al derecho fundamental de seguridad jurídica y debido proceso, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en correlación al artículo 20 fracción VI, del citado ordenamiento constitucional, en el que se prevé el derecho de toda persona imputada a que le sean facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, de ahí, que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal le son aplicables *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador, atendiendo a la Tesis XLV/2002, emitida por la Sala Superior, de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”²**
17. En el caso en análisis, este órgano jurisdiccional debe constatar la regularidad y certeza de los actos efectuados en la sustanciación del procedimiento especial sancionador, verificando que se hayan cumplido con las formalidades y requisitos establecidos en las propias disposiciones normativas, actuación que es de orden público y constituye un presupuesto esencial de validez de todo acto de autoridad; a fin de que al efectuar la autoridad instructora dentro del ámbito de su competencia, la debida y correcta sustanciación e investigación de las conductas denunciadas, de manera posterior este órgano resolutor cuente con todos

² Consultable en el siguiente link:
<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=XLV/2002>

los elementos necesarios y suficientes para emitir una determinación conforme a Derecho.

18. Con lo anterior, se garantiza que la resolución que se dicte se encuentre ausente de vicios del procedimiento y se cuente con los elementos necesarios para que en su caso, se impongan las sanciones que resulten procedentes; o declarar la inexistencia de la conducta denunciada³.
19. En el presente asunto, el partido MORENA alega sobre la presunta vulneración a los artículos 290 y 292 fracción IV de la Ley de Instituciones, así como por los actos prohibidos de campaña que contravienen el principio de equidad en la contienda en fragante violación a la prohibición constitucional del uso de recursos públicos en campañas políticas y violación de la veda electoral.
20. Lo anterior, por la comisión de supuestas infracciones consistentes en la colocación de propaganda electoral del PAN en la que se promociona al candidato Josué Nivardo Mena Villanueva en postes de alumbrado público y postes de cableado de servicios públicos que forman parte del equipamiento urbano, en la comunidad del Ideal en el municipio de Lázaro Cárdenas.
21. Asimismo, manifiesta que dicha propaganda fue colocada estratégicamente para guiar hacia al parque de la mencionada comunidad, donde había propaganda electoral y camiones del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con el logotipo y emblema de la Secretaría de Salud y Servicio Estatales de Salud en Quintana Roo, con lo cual se hacía más visible la propaganda y servicios que a través del gobierno panista de Quintana Roo se ofrecía.
22. En este sentido, la autoridad instructora en ejercicio de las atribuciones que le confiere el Título Segundo, Capítulo Tercero “Del Procedimiento

³ Tal y como se sostiene en las resoluciones SUP-JRC-714/2015 y sup-je-015/2016, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Especial Sancionador” establecido en la Ley de Instituciones, y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto, llevó a cabo las diligencias que consideraron pertinentes y oportunas en la sustanciación del procedimiento especial sancionador que nos ocupa.

23. Sin embargo, de dichas diligencias realizadas por la autoridad instructora, en lo que respecta al acuerdo de admisión de veintiocho de abril, se observa que únicamente acordó notificar y emplazar al partido MORENA, al ciudadano Josué Nivardo Mena Villanueva y al PAN; y no a la totalidad de los denunciados señalados en el escrito de queja, contrario a lo establecido en el segundo y tercer párrafo del artículo 427 de la Ley de Instituciones.
24. El artículo 430, de la citada ley establece que recibido un expediente en estado de resolución se turnará a la ponencia para que se presente al Pleno el proyecto de resolución que corresponda; sin embargo, este órgano jurisdiccional advierte una omisión en la tramitación del expediente que vulnera las reglas establecidas para el procedimiento especial sancionador, por lo que se considera idóneo ordenar a la autoridad instructora la realización de diligencias para mejor proveer que deban efectuarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita.
25. Lo anterior, conforme a lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁴, que establece que esta facultad de las Salas se sustenta en que “lejos de provocar retrasos injustificados en la solución del asunto, evitan posteriores impugnaciones por infracciones al debido proceso legal, con la consecuente necesidad de reponer las actuaciones incorrectas y la pérdida de tiempo que ello implica”.

⁴ Consultable en el vínculo electrónico dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5403804.

26. De esta manera, se garantiza el referido principio consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, porque se asegura que en los procedimientos especiales sancionadores consten todos los elementos necesarios para emitir la determinación que corresponda.
27. En igual sentido, la Sala Superior ha señalado en su jurisprudencia 12/2001, de rubro: **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”** y 43/2002 **“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”** que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales están obligadas a examinar todas las cuestiones debatidas, conforme a lo cual, el principio de exhaustividad blindará el estado de certeza jurídica en las resoluciones.
28. De esta manera, la falta de un emplazamiento congruente con las personas e infracciones denunciadas en el escrito de queja, constituyó la omisión de una formalidad indispensable en el procedimiento, pues se omitió el emplazamiento y notificación a la totalidad de las partes denunciadas, lo que resulta necesario para que puedan ejercer de manera adecuada su derecho a la defensa.
29. De ahí que, a criterio de que lo procedente es reenviar el presente expediente a la autoridad instructora para que de no advertir motivo que le impida realizarlo **a la brevedad posible**, y de conformidad con lo antes expuesto, **emplace a todas las partes denunciadas** en el presente procedimiento, a comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos, para que posteriormente, proceda a remitir el expediente a este órgano jurisdiccional para su resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 427, párrafos segundo y tercero, 428 y 429 de la Ley de Instituciones.
30. Ello, a fin de brindar seguridad jurídica a todas las partes involucradas, en virtud de que sólo de esa forma éstas tienen certeza sobre su situación ante la ley, al tener conocimiento de la cuestión controvertida, lo que

finalmente se traduce en que las personas sujetas a un procedimiento administrativo puedan tener una defensa adecuada y conocer la causa de este.

31. En tales consideraciones, una vez realizadas todas las diligencias con prontitud y exhaustividad, la autoridad instructora deberá enviar a este órgano resolutor el expediente y la documentación y/o información obtenida, a fin de dictar la resolución que conforme a Derecho proceda.
32. En consecuencia, resulta procedente reenviar el expediente PES/026/2021, para los efectos que han sido precisados en el considerando 29.
33. Por lo anteriormente expuesto se:

ACUERDA

ÚNICO. Se ordena el reenvío del expediente del Procedimiento Especial Sancionador PES/026/2021, a la autoridad instructora para los efectos precisados en el presente acuerdo.

NOTIFÍQUESE, a las partes de manera personal, por oficio al Instituto Electoral de Quintana Roo y por estrados a los demás interesados, en términos de lo que establece el artículo 411, de la Ley de Instituciones; asimismo publíquese en la página de internet del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en observancia a los artículos 1, 91 y 97, fracción II, inciso b) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos en sesión jurisdiccional no presencial, el Magistrado Presidente Víctor Venamir Vivas Vivas, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y el Magistrado Sergio Avilés Demeneghi, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe. Quienes,



**ACUERDO DE PLENO
PES/026/2021**

para su debida constancia, firmaron con posterioridad la presente sentencia.

MAGISTRADO PRESIDENTE

VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

CLAUDIA CARRILLO GASCA

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE