



## RECURSO DE APELACIÓN.

**EXPEDIENTE:** RAP/029/2024.

**PARTE ACTORA:** PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
DIRECCIÓN JURÍDICA DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO.

**MAGISTRADA PONENTE<sup>1</sup>:**  
MAOGANY CRYSTEL ACOPA  
CONTRERAS.

Chetumal, Quintana Roo, a veintisiete de febrero del año dos mil veinticuatro<sup>2</sup>.

**Resolución que revoca** el Acuerdo de la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto al desechamiento del escrito de queja del expediente IEQROO/PES/018/2024.

### GLOSARIO

<b>Constitución General</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Reglamento de Quejas</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto
<b>Acuerdo Impugnado</b>	Acuerdo de la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto al desechamiento del escrito de queja del expediente IEQROO/PES/018/2024
<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Dirección Jurídica/ Autoridad sustanciadora o instructora</b>	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo

<sup>1</sup> Secretariado en funciones: Karla Judith Chicatto Alonso y Eliud De La Torre Villanueva.

<sup>2</sup> En lo subsecuente, en las fechas en donde no se señale el año, se entenderá que corresponde al año dos mil veinticuatro.

<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo
<b>PRD/partido actor/parte actora</b>	Partido de la Revolución Democrática

## 1. ANTECEDENTES

1. **Queja.** El cuatro de febrero, se presentó ante la Junta Distrital Ejecutiva número cuatro del Instituto Nacional Electoral del Estado de Quintana Roo, un escrito de queja signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, por su propio derecho y en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, mediante el cual denunció a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo; al Coordinador de Comunicación del citado Ayuntamiento y al medio de comunicación “Artillería Política”, así como a quien resulte responsable, por la supuesta comisión de propaganda gubernamental que conlleva promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, cobertura informativa indebida, actos anticipados de campaña, vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, entre otras infracciones a la normativa electoral.
2. **Inicio del proceso electoral.** El cinco de enero, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2024, para la renovación de las diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos del estado de Quintana Roo.
3. **Recepción y registro del escrito de queja.** El nueve de febrero la Dirección Jurídica recibió el oficio INE/QROO/JLE/VS/0971/2024, signado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Quintana Roo, mediante el cual remitió el escrito de queja, mismo que fue radicado bajo el número de expediente IEQROO/PES/018/2024.

4. **Inspección ocular.** En la fecha antes mencionada, se llevó a cabo la diligencia de inspección ocular de los links aportados por el PRD en su escrito de queja, levantando el acta circunstanciada respectiva.
5. **Acuerdo de la Dirección Jurídica.** El diez de febrero, la Dirección Jurídica determinó el desechamiento del escrito de queja del expediente IEQROO/PES/018/2024.

### **Medio de Impugnación**

6. **Recurso de Apelación.** El catorce de febrero, a fin de controvertir el Acuerdo precisado en el párrafo que antecede, el PRD, promovió el presente Recurso de Apelación.
7. **Acuerdo de turno.** El diecinueve de febrero, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se ordenó integrar y registrar el expediente RAP/029/2024, el cual fue turnado a la ponencia de la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, por así corresponder al orden de turno.
8. **Acuerdo de admisión y cierre.** El veintidós de febrero, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios, se admitió a trámite la demanda y, una vez sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción.

## **2. COMPETENCIA**

9. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, toda vez que el partido actor controvierte el Acuerdo de desechamiento aprobado por la Dirección Jurídica en un PES.
10. Lo anterior, en términos de lo establecido en los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción

II, 8, 49, 76 fracción II de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.

### **3. IMPROCEDENCIA**

11. Del examen previo al estudio de fondo, este Tribunal no advierte alguna causal de improcedencia en el presente asunto, en términos del artículo 31 de la Ley de Medios.

### **4. ESTUDIO DE FONDO**

#### **Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios**

12. La pretensión de la parte actora radica en que este Tribunal en plenitud de jurisdicción revoque el Acuerdo impugnado y, en consecuencia, emita una resolución en donde se obligue a la autoridad responsable a cumplir con su deber de realizar una investigación en términos del artículo 422 de la Ley de Instituciones, y en su momento, se sancione a los denunciados por transgredir la normativa electoral.
13. Su causa de pedir la sustenta en la inaplicación o indebida interpretación de los artículos 1, 14, 16, 17, 41, fracción IV; 99 párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, inciso b) y d), 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución General; 166 BIS de la Constitución local y el artículo 400 fracciones III y IV de la Ley de Instituciones.
14. Lo anterior, toda vez que desde su perspectiva el acuerdo impugnado es contrario a los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y debido proceso; ya que dicho acto emitido por la responsable carece de fundamentación y motivación, así como también aduce que la Dirección Jurídica dejó de analizar y valorar el caudal probatorio aportado y de

investigar en relación a una encuesta que supuestamente posicionaba en las preferencias electorales a la servidora pública denunciada.

15. En ese sentido, el partido actor formula, en esencia, los siguientes motivos de agravio:

- Que la Dirección Jurídica incurrió en una falta de exhaustividad al dejar de investigar con relación a la elaboración y publicación de encuestas, ya que estas deben de cumplir con la normativa electoral en términos del artículo 136 del Reglamento de Elecciones del INE.
- Que se dejaron de analizar y valorar tanto las publicaciones como la encuesta denunciada, lo cual, viola el principio de equidad tanto por el gasto y costo de la encuesta, como del posicionamiento en favor de la servidora pública denunciada, que es la beneficiaria directa y del partido Morena que la postula.
- La Dirección Jurídica incurrió en incongruencia externa y falta de exhaustividad, al señalar erróneamente que la queja únicamente se basaba en notas periodísticas o de carácter noticioso que generalizaban una situación, cuando resulta evidente que se ofrecieron más probanzas, se solicitaron diversos requerimientos que no fueron atendidos e inclusive de las inspecciones oculares de los URLs ofrecidos, se desprendieron más indicios que permitían seguir con la investigación.
- La Dirección Jurídica acordó de manera ilegal el desechamiento por frivolidad, aduciendo que no se actualiza el supuesto normativo invocado por la responsable.
- La responsable es incompetente para aprobar el acuerdo impugnado, ya que carece de fundamentación y motivación al tratarse de un PES. Asimismo, que la responsable se atribuyó facultades que no tiene conferidas y son propias de este Tribunal, lo que da como consecuencia que el acto combatido carezca de legalidad.

- Vulneración al debido proceso, consistente en: “la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas”.
- El acuerdo impugnado se basó en consideraciones o cuestiones de fondo, sin tomar en cuenta los argumentos planteados y el caudal probatorio.

## Metodología

16. Este Tribunal considera pertinente por cuestión de método y para un mejor análisis, que los agravios planteados por el PRD sean estudiados en el orden siguiente:
  - a) Incompetencia de la Dirección Jurídica para desechar la queja (Vulneración al principio de legalidad).
  - b) Vulneración al principio de exhaustividad, congruencia y debido proceso.
  - c) El desechamiento se basó en consideraciones de fondo
17. Lo anterior, dado que el primer agravio referido guarda relación con una supuesta violación procesal, por lo que en caso de resultar fundado sería suficiente para revocar el acuerdo impugnado emitido por la Dirección Jurídica. Sin embargo, en caso de resultar infundado dicho motivo de inconformidad, entonces se procedería al análisis del segundo tema de agravio y así subsecuentemente en el orden planteado.
18. Sin que dicha metodología cause perjuicio alguno al partido actor, conforme al criterio de Jurisprudencia 4/2000, aprobada por la Sala Superior, con el rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

## 5. Planteamiento del caso

### I. Caso concreto

19. Previo al estudio de los agravios expuestos, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso específico que servirá de base para la resolución del presente asunto.

## 6. MARCO NORMATIVO

### Principio de legalidad

20. Este principio que tiene su origen en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, esencialmente consiste en que todo acto de autoridad debe de estar debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.
21. Con base en este principio, se pretende que toda autoridad precise de manera clara y detallada las razones o motivos de hecho y de derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.
22. En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)<sup>4</sup>.
23. La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el

---

<sup>4</sup> En términos de la tesis jurisprudencial de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN". 7.ª época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.

sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

24. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.
25. En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.

### **Principio de exhaustividad**

26. Este principio tiene su base en el artículo 17 de la Constitución General. Esencialmente refiere a que toda sentencia debe emitirse, entre otras características, de manera completa. Es decir, que el juzgador debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.<sup>5</sup>
27. Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los

---

<sup>5</sup>Jurisprudencia 12/2001 de rubro: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 321, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.<sup>6</sup>

28. Esto, porque sólo así se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un posterior medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación.

### **Principio de congruencia externa**

29. Este principio que también tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución General, esencialmente refiere que las sentencia emitidas por los órganos encargados de impartir justicia debe ser completa y tener congruencia.
30. En concreto la congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, 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.
31. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Ello encuentra sustento en la jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior de rubro **“CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”**<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Jurisprudencia 43/2002 de rubro: "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

<sup>7</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010 (dos mil diez), páginas 23 y 24.

32. Por tanto, si 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.<sup>8</sup>

### **Capítulo del Procedimiento Especial Sancionador (Ley de Instituciones)**

33. El artículo 425 establece que **sólo dentro de los procesos electorales**, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto, **instruirá el procedimiento especial** establecido en el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- I. Violen lo establecido en los párrafos séptimo y octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;
  - II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
  - III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
- (...)

34. El artículo 427 refiere que la **Dirección Jurídica** del Instituto deberá **admitir o desechar la denuncia** en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción; en caso de desechamiento, tal resolución deberá ser notificada a la persona denunciante por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; dicha resolución deberá ser informada por escrito al Consejo General y al Tribunal Electoral, en el mismo plazo.

(...)

35. La Dirección Jurídica del Instituto Estatal desechará la denuncia cuando:
- a) No se aporten u ofrezcan pruebas, y
  - b) Sea notoriamente frívola o improcedente.

---

<sup>8</sup> Conforme a la Jurisprudencia 28/2009 bajo el rubro: "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA" aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

36. El diverso 428 señala que la audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida y en forma oral, ante la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, dejándose constancia de su desahogo.

(...)

37. A su vez, el artículo 429 establece que al término de la audiencia de pruebas y alegatos, la **Dirección Jurídica** del Instituto Estatal, dentro del término de las veinticuatro horas siguientes, **remitirá el expediente completo**, con un informe circunstanciado, **al Tribunal Electoral, para que emita la resolución que corresponda.**

(...)

38. Finalmente, el dispositivo 430 señala que una vez recibido por el Tribunal Electoral, un expediente en estado de resolución conforme a los artículos anteriores, lo turnará de inmediato a la ponencia que corresponda, a fin de que se presente al Pleno el proyecto de resolución que corresponda en un plazo que no deberá exceder, de ninguna manera, de cinco días.

(...)

## **Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto**

### **Diligencias de investigación y requerimientos de información**

39. **Artículo 20.** En las constancias de registro o admisión de la queja, se determinará la inmediata certificación de documentos u otros medios de prueba que se requieran, así como las diligencias necesarias de investigación para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, sin perjuicio de dictar diligencias posteriores con base en los resultados obtenidos de las primeras investigaciones. Para tal efecto, la Dirección podrá solicitar el apoyo y colaboración, mediante oficio, a los órganos centrales o desconcentrados del Instituto.

40. **Artículo 21.** La Dirección podrá reservarse la admisión del expediente de que se trate, con el propósito de realizar todas aquellas actuaciones previas que resulten necesarias, para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento.

#### **De la procedencia y desechamiento del PES**

(...)

41. **Artículo 85.** Una vez recibida la denuncia esta **deberá ser turnada a la Dirección**, para que en un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a su recepción, **determine sobre la admisión o desechamiento** de la misma.
42. **La Dirección admitirá la denuncia** dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, **siempre que satisfaga los requisitos previstos en el artículo 427 de la Ley Local** y 84 de este Reglamento, y luego de que cuente con las constancias y elementos mínimos para estar en condiciones de hacerlo.

(...)

43. **Artículo 86.** La denuncia será **desechada de plano** sin prevención alguna, cuando:
- I. No reúna los requisitos indicados en el artículo 85 del presente Reglamento;
  - II. Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
  - III. La persona que denuncia no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y,
  - IV. La denuncia sea evidentemente frívola.

44. **Artículo 87.** En caso de desechamiento, la Dirección deberá notificar la resolución correspondiente a la persona que denuncia, por el medio más expedito a su alcance. Dicha resolución deberá informarse por escrito al Consejo General y al Tribunal para su conocimiento.

(...)

### **7. Decisión.**

#### **a) Incompetencia de la Dirección Jurídica para desechar la queja.**

45. Como se expuso previamente, este Tribunal considera necesario pronunciarse en primer lugar, respecto a la supuesta incompetencia de la Dirección Jurídica para determinar el desechamiento de la queja controvertida.
46. Lo anterior, considerando que, bajo la perspectiva del partido actor, la responsable se atribuyó facultades que no tiene conferidas y son propias de este Tribunal, por lo que, según aduce, el acto impugnado carece de legalidad.
47. En ese sentido, cabe aducir que la Sala Regional Xalapa se ha pronunciado respecto al tema de la competencia,<sup>9</sup> señalando que es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que deben analizar incluso de oficio los Tribunales.
48. En ese sentido, se constituye como un presupuesto procesal indispensable para conformar válidamente una relación jurídico-procesal, de la que derive una determinación que sea vinculatoria para las partes contendientes, y puede ser entendida como la atribución, la potestad o la facultad de actuación.<sup>10</sup>
49. En ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 29/90, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 10/94, de rubro: **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”**, estableció que las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en

<sup>9</sup> Véase el expediente: SX-JE-17/2024.

<sup>10</sup> Definición obtenida del Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, la Real Academia Española: <https://dpej.rae.es/lema/competencia>

el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, la normativa o el fundamento legal que legitime la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe.

50. Lo anterior, debido a que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite o tienen expresamente conferido, de ahí que la constitucionalidad y legalidad del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen.
51. Bajo esa tesitura, el artículo 427 de la Ley de Instituciones en correlación con el artículo 85 del Reglamento de Quejas, son claros, –de una interpretación gramatical o a la letra de la ley de dichos preceptos normativos–, al señalar que la Dirección Jurídica es la autoridad facultada para pronunciarse respecto a la admisión o desechamiento de las quejas presentadas en el PES.
52. Por tanto, si la queja fue interpuesta por el partido actor ante el INE el día cuatro de febrero; así como recepcionada y radicada por la Dirección Jurídica el día nueve de febrero, luego entonces, se advierte que la misma fue promovida cuando ya había iniciado el proceso electoral en la entidad.
53. Asimismo, vale precisar, que los actos denunciados fueron la supuesta comisión de propaganda gubernamental que conlleva promoción personalizada, actos anticipados de campaña, vulneración al principio de imparcialidad por el supuesto uso de recursos públicos, entre otras. Por lo que, en atención a lo anterior, la misma fue sustanciada como un PES y, por ende, son aplicables las formalidades procedimentales, sustanciadoras y resolutoras en la materia, reguladas en el Título Segundo, Capítulo Tercero, del Procedimiento Especial Sancionador de

la Ley de Instituciones,<sup>11</sup> en correlación con el Título Quinto, Capítulo Único del PES del Reglamento de Quejas<sup>12</sup>.

54. De ahí que, no le asiste la razón al PRD cuando señala que la responsable se atribuyó facultades que no tiene conferidas y son propias de este Tribunal, dado que, como ya fue referido, el artículo 427 de la Ley de Instituciones, señala con precisión la atribución o competencia de la Dirección Jurídica para pronunciarse respecto de la admisión o, en su caso, el desechamiento de una denuncia interpuesta en un PES.
55. Luego entonces, la Dirección Jurídica sí tiene competencia para emitir el acuerdo de desechamiento impugnado al tratarse de un PES, ya que, en lo que respecta a este Tribunal, la competencia o atribución en el citado procedimiento, se ciñe únicamente a resolver el fondo de la controversia, lo anterior, conforme el artículo 429 de la Ley de Instituciones<sup>13</sup>, el cual refiere que al término de la audiencia de pruebas y alegatos, la Dirección Jurídica del Instituto, dentro del término de veinticuatro horas siguientes, remitirá el expediente completo a este Tribunal, para que emita la resolución respectiva.
56. Es por lo anterior, que resulta **infundado** el agravio planteado por el partido actor, en virtud de que el acuerdo impugnado fue emitido por la autoridad legalmente competente para ello.

**b) Vulneración al principio de exhaustividad, congruencia y debido proceso.**

57. Respecto a este agravio, el partido actor, esencialmente plantea que la Dirección Jurídica incurrió en una falta de exhaustividad, ya que, por un

---

<sup>11</sup> Previsto del artículo 425 al 431 de la Ley de Instituciones.

<sup>12</sup> Previsto del artículo 82 al 91 del Reglamento de Quejas.

<sup>13</sup> Citado en el apartado de marco normativo de la presente resolución

lado, dejó de analizar y valorar el caudal probatorio que contenía publicaciones de una supuesta encuesta que posicionaba a la servidora pública denunciada, así como al partido Morena que la postuló, lo cual, vulnera el principio de equidad en la contienda.

58. Asimismo, aduce que la propia Dirección Jurídica debió de desplegar una investigación respecto a la elaboración y publicación de la referida encuesta, ya que estas deben de cumplir con la normativa electoral para poderlas difundir.
59. Además, señala que la Dirección Jurídica incurrió en una incongruencia y falta de exhaustividad, al motivar su acuerdo de manera ilegal, al señalar erróneamente que la queja únicamente se basaba en notas periodísticas o de carácter noticioso que generalizaban una situación, actualizando con ello la causal de frivolidad.
60. Cuando en realidad, se ofrecieron mayores elementos de prueba, se solicitaron diversos requerimientos que no fueron atendidos e inclusive señala que de la inspección ocular realizada a los URLs aportados, se desprendieron más indicios que permitían a la responsable seguir con la investigación; lo cual, no realizó, por lo que vulneró el debido proceso, consistente en: “la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas”.
61. De lo planteado por el PRD, este Tribunal estima calificarlo **fundado**, por las consideraciones siguientes:
62. De una revisión a las constancias que obran en autos, y del acuerdo impugnado, se pudo advertir que la queja interpuesta por el partido actor versa en denunciar supuestas conductas infractoras en la materia electoral relativas al pautado en materia de propaganda gubernamental que conlleva promoción personalizada a favor de la denunciada, uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación para promoción personalizada de la misma denunciada,

cobertura informativa indebida a su favor, la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, actos anticipados de campaña, entre otras infracciones.

63. En ese sentido, la responsable procedió a reservar la admisión o desechamiento de la queja con posterioridad, una vez llevadas a cabo las diligencias de investigación preliminar conducentes. Es el caso, que ordenó únicamente como diligencia preliminar de investigación, la inspección ocular de los links de internet aportados por la parte actora en su escrito de queja, misma que quedó asentada en el acta circunstanciada<sup>14</sup> respectiva.
64. Así con base en dicha diligencia, la autoridad responsable motivó el acuerdo de desechamiento impugnado, señalando en su parte medular que, una vez realizado el análisis preliminar del escrito de queja y de los links de internet desahogados mediante la diligencia referida, bajo la apariencia del buen derecho, se actualizaba la hipótesis de desechamiento establecida en el artículo 86, fracción IV del Reglamento de Quejas, relativa a la frivolidad.
65. Toda vez que los hechos denunciados en el escrito de queja únicamente se fundamentan en notas de opinión periodística o de carácter noticioso que se encuentran amparadas por la libertad de expresión y libertad periodística. Por tanto, adujo que no se advirtió indicio que permitiera sostener que se estuviera frente a una infracción en materia electoral, más allá de elementos periodístico de carácter noticioso.
66. En ese tenor, la responsable concluyó que, de un análisis preliminar de las pruebas aportadas y los alcances de las publicaciones denunciadas, bajo la apariencia del buen derecho, no se advertía la existencia de una

---

<sup>14</sup> De fecha nueve de febrero del año en curso, la cual obra en autos del expediente.

transgresión a la normativa electoral, por tratarse de un ejercicio periodístico relacionado con temas de interés general.

67. De ahí que, señaló que no se aportaron elementos de convicción dirigidos a demostrar una situación diversa, por tanto, resultaba insuficiente para acreditar un posicionamiento indebido de parte de la servidora pública denunciada y determinó desechar la queja por su notoria frivolidad.
68. En ese orden de ideas, se considera que la Dirección Jurídica efectivamente como lo aduce el PRD, incurrió en una falta de exhaustividad en la investigación preliminar desplegada. Dado que, como resultado de la inspección ocular practicada, la responsable pasó por alto que de su contenido se pudieron observar varias notas periodísticas de diversos medios de comunicación<sup>15</sup> relacionadas con la publicación de una supuesta encuesta elaborada por la empresa “Massive Caller”, que presuntamente posiciona a la servidora pública denunciada como favorita en las preferencias del electorado para continuar en la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, así como al partido Morena.
69. En ese sentido, se advierte que la investigación preliminar de la Dirección Jurídica fue deficiente, debido a que la infracción denunciada por una parte, consistía en supuestos actos anticipados de campaña, promoción personalizada y cobertura informativa indebida a favor de la denunciada.
70. Por esa razón, en términos del artículo 21 del Reglamento de Quejas, resultaba pertinente y necesario que la Dirección Jurídica desplegara todas aquellas diligencias o actuaciones previas que resultaran necesarias, a fin de allegarse de más indicios para estar en posibilidad de pronunciarse respecto a la admisión o desechamiento de la queja.

---

<sup>15</sup> “La chispa”, “J Informa”, “Novedades de Quintana Roo”, “QuadratinQuintanaRoo” y “Noticaribe”.

71. Lo anterior, tomando en cuenta que del contenido de la referida acta de inspección ocular, llevada a cabo por la autoridad instructora, se pudieron advertir mayores indicios relacionados con los actos denunciados relativas a la supuesta promoción personalizada y actos anticipados de campaña de la servidora pública denunciada.
72. En ese tenor, resultaba procedente que la autoridad sustanciadora se avocara a investigar de manera previa respecto del origen de la supuesta encuesta publicada, lo anterior, a fin de contar con los elementos suficientes y necesarios para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen, en su caso, el inicio del procedimiento, en términos del artículo 21 del Reglamento de Quejas en correlación con el artículo 86 del propio Reglamento.
73. Por el contrario, la responsable solamente se limitó a fundamentar el acuerdo de desechamiento impugnado, argumentando que no advirtió algún indicio que permitiera sostener que se estuviera frente a una infracción en materia electoral, más allá de elementos periodísticos y de carácter noticioso relacionado con temas de interés general, lo cual, a su juicio, resultaba insuficiente para acreditar un posicionamiento indebido de la servidora pública denunciada.
74. Por esa razón, no se comparte la decisión a la que arribó la responsable, ya que pasó por alto en su análisis, que efectivamente tales notas periodísticas contenían una supuesta encuesta, y que de ellas se advierte que colocan a la servidora pública denunciada como favorita en las preferencias del electorado para continuar en la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, así como al partido Morena.

75. En ese orden de ideas, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que las notas periodísticas que alojan la supuesta encuesta en favor de la denunciada, fueron publicadas en diversos medios de comunicación ya referidos, los días veinticuatro de junio, veinticuatro de julio y veintitrés de septiembre, todas del año dos mil veintitrés, es decir, en fechas previas al inicio del proceso electoral que transcurre.
76. Bajo esa tesitura, vale referir que la Sala Xalapa en el expediente SX-JE-9/2024 se pronunció respecto a un tema similar que refiere a la publicación de una supuesta encuesta. En dicho asunto, fueron denunciadas las mismas infracciones que en el asunto que nos ocupa, las cuales versan sobre a actos anticipados de campaña y promoción personalizada a favor de la Presidenta Municipal de Benito Juárez; así como un supuesto uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación.
77. En ese sentido, respecto al tema de la encuesta, la referida Sala resolvió en el sentido de que el hecho de que una encuesta se haya difundido previo al inicio del proceso electoral y no le fuera aplicable el artículo 136 del Reglamento de Elecciones del INE<sup>16</sup>. **en nada le quita el carácter de electoral**, dado que, lo trascendental es que en dicha encuesta se dieron a conocer las supuestas preferencias electorales respecto de quien se encuentra mejor posicionada para continuar en la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, siendo esta la servidora pública denunciada, tal y como acontece en el presente asunto.
78. En ese orden de ideas, adujo que cuando se cuestione la legalidad de la difusión de una encuesta y de la encuesta misma, por no ajustarse a los parámetros metodológicos correspondientes, durante la fase de

---

<sup>16</sup> Mismo que a la literalidad y en la parte que interesa refiere lo siguiente: “Las personas físicas o morales que publiquen, soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta por muestreo o sondeo de opinión sobre preferencias electorales, **cuya publicación se realice desde el inicio del proceso electoral federal o local correspondiente**, hasta tres días antes de la celebración de la jornada electoral respectiva, deberán ajustar su actuación a lo siguiente (...)

investigación del respectivo procedimiento sancionador, la autoridad instructora electoral está obligada a realizar las indagatorias necesarias para allegarse de la correspondiente información, y en su momento, la autoridad resolutora pronunciarse respecto al cumplimiento o no de esa metodología.

79. Lo anterior, se considera importante, dado que la supuesta encuesta está relacionada con las infracciones denunciadas, esto es, la probable comisión de actos anticipados de campaña y promoción personalizada que supuestamente va encaminada a posicionar a la servidora pública denunciada como la favorita en las preferencias electorales para continuar en la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez.
80. En ese sentido, se concluye que la investigación realizada por la Dirección Jurídica fue deficiente, dado que omitió investigar sobre el origen de la supuesta encuesta que se visualizó en la inspección ocular realizada por esta misma. Lo anterior, toda vez que, como ya fue previamente expuesto, de la citada diligencia se desprendían indicios con los cuales resultaba necesario y pertinente ordenar mayores diligencias de investigación respecto a la supuesta encuesta publicada en diversos medios de comunicación, la cual supuestamente posiciona a la ciudadana denunciada como la favorita en las preferencias electorales para ocupar de nueva cuenta la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, así como también al partido Morena.
81. Por tanto, como lo adujo el PRD, existe por parte de la Dirección Jurídica una vulneración al principio de congruencia externa, falta de exhaustividad y debido proceso, al motivar su acuerdo de manera ilegal, señalando erróneamente que la queja únicamente se basaba en notas periodísticas o de carácter noticioso que generalizaban una situación, con lo cual, a su juicio, se actualizaba la causal de improcedencia por frivolidad.

82. Cuando por el contrario, dicho argumento se desvirtúa, en principio, como ya fue explicado, por el resultado de lo que se pudo visualizar a través del contenido del acta de inspección ocular de donde se desprendería una presunta encuesta encaminada a realizar un supuesto posicionamiento ante el electorado a favor de la denunciada y el partido Morena, en donde se consideraba a la denunciada como la favorita y líder en las preferencias del electorado para la Presidencia Municipal de Benito Juárez.
83. Por lo que, la responsable debió primero basar su análisis contrastando dicha probanza con los supuestos normativos relacionados con los actos denunciados , específicamente los actos anticipados de campaña y la promoción personalizada de la servidora pública, previo al desechamiento por frivolidad, lo cual omitió realizar.
84. Además, porque las publicaciones aportadas como prueba, a dicho del partido actor, pretenden demostrar que la denunciada se encuentra promoviendo su imagen, nombre, lema y el cargo a reelegirse; así como desplegando una sobreexposición en los medios de comunicación a través de una estrategia política que busca posicionar a la denunciada ante la ciudadanía con fines electorales.
85. Por tanto, este órgano jurisdiccional estima que con el material probatorio aportado por el partido actor y el recabado por la autoridad instructora, existían los elementos indiciarios suficientes para que la Dirección Jurídica ordenara mayores diligencias preliminares de investigación respecto de la encuesta denunciada, a fin de contar con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión o desechamiento, en su caso.
86. De ahí que se concluya que es contrario a derecho que la Dirección Jurídica haya determinado el desechamiento de la queja motivo de impugnación, al advertirse que los elementos probatorios que obran en

autos contienen hechos que van más allá de simples notas periodísticas de carácter noticioso sobre temas de interés general o que generalizaban una situación.

87. Por otro lado, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional, que del análisis del escrito de queja interpuesto por el PRD, se advierte que aportó diversas probanzas y solicitó varios requerimientos, los cuales efectivamente tampoco fueron atendidos por la responsable.
88. En ese sentido, es importante precisar que, con fundamento en el artículo 427 fracción V de la Ley de Instituciones, relativos a los requisitos de la denuncia, se establece que al momento de la presentación de la misma, se deberán ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.
89. En ese orden de ideas, el Reglamento de Quejas en el apartado denominado: “Diligencias de investigación y requerimientos de información”, señala en el artículo 20, que en las constancias de registro o admisión de la queja, se determinará la inmediata certificación de documentos u otros medios de prueba que se requieran, así como las diligencias necesarias de investigación para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, sin perjuicio de dictar diligencias posteriores con base en los resultados obtenidos de las primeras investigaciones. Para tal efecto, la Dirección Jurídica podrá solicitar el apoyo y colaboración, mediante oficio, a los órganos centrales o desconcentrados del Instituto.
90. Siendo que en el caso la responsable determinó que al no existir otros medios de prueba que acrediten la probable infracción a la normativa electoral por parte de la denunciada, y toda vez que a su juicio el partido

promovente solo presentó diversos links que contenían notas periodísticas es que procedió a desechar la queja por frívola.

91. En relación a lo anterior, esta autoridad considera que fue inadecuado el proceder de la responsable, ya que derivado de la solicitud de diversos requerimientos como medios de prueba, el Instituto debió de desplegar su facultad investigadora para llevar a cabo las diligencias necesarias para integrar debidamente el expediente, ya sea para admitir o desechar la queja. De ahí que se considera que la responsable fue omisa.
92. Luego entonces, lo planteado hace evidente la vulneración al principio de exhaustividad, de acuerdo a lo sustentado en las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 cuyos rubros son: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE” y “PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”<sup>17</sup> respectivamente.
93. Finalmente, con base a lo antes señalado, a criterio de este Tribunal, la autoridad responsable no llevó a cabo un análisis exhaustivo del material probatorio aportado y ofrecido por el partido actor para realizar el estudio de los agravios relativos a la supuesta promoción personalizada, actos anticipados de campaña y cobertura informativa indebida a favor de la servidora pública denunciada.
94. Por todo lo anteriormente expuesto, resulta **fundado** el agravio y, por tanto, suficiente para **revocar** el acuerdo impugnado. En tal sentido, al haber alcanzado su pretensión la parte actora, resulta innecesario continuar con el análisis del siguiente agravio, al advertirse que el acuerdo impugnado transgrede los principios de exhaustividad

---

<sup>17</sup> Ambas emitidas por la Sala Superior.

congruencia, debido proceso y, en consecuencia, se trastoca el principio de legalidad, al carecer de una debida fundamentación y motivación.

## 8. EFECTOS

- a) Se **revoca** el acuerdo impugnado.
- b) Se **vincula** a la Dirección Jurídica, para que investigue de manera previa respecto del origen de la supuesta encuesta publicada, la cual fue referida en la parte considerativa de la presente resolución.
- c) Una vez realizado lo anterior, si la Dirección Jurídica advierte la necesidad de allegarse de mayores indicios, deberá llevar a cabo las diligencias o actuaciones previas que estime conducentes, a fin de pronunciarse respecto a la admisión o desechamiento de la queja, en términos del artículo 21 del Reglamento de Quejas, con base en el análisis de todas y cada una de las probanzas ofrecidas y aportadas, incluyendo los requerimientos solicitados por el PRD en su escrito de queja.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE,** conforme a Derecho corresponda.

Así lo resolvieron por mayoría de votos, en sesión jurisdiccional, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca quien emitió un voto particular razonado en contra y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria



**RAP/029/2024**

General de Acuerdos del mismo, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA EN FUNCIONES**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA  
CONTRERAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

**MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO**

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo en fecha veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro, en el expediente RAP/029/2024.

**VOTO PARTICULAR RAZONADO PRESENTADO POR LA MAGISTRADA ELECTORAL CLAUDIA CARRILLO GASCA, EN EL EXPEDIENTE: RAP/029/2024.**

En el presente proyecto se propone revocar el Acuerdo de la Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto al desechamiento del escrito de queja del expediente IEQROO/PES/018/2024.

Como antecedente se tiene que el PRD, denunció a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo; al Coordinador de Comunicación del citado Ayuntamiento y al medio de comunicación "Artilería Política", así como a quien resulte responsable por la supuesta comisión de propaganda gubernamental que conlleva promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, cobertura informativa indebida, actos anticipados de campaña, vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, entre otras infracciones a la normativa electoral.

La denuncia anterior fue presentada el cuatro de febrero, y fue hasta el diez de febrero del año en curso, que la Dirección Jurídica del IEQROO determinó el desechamiento del escrito de queja del expediente IEQROO/PES/018/2024.

Considero que no debió dársele tratamiento de un Procedimiento Especial Sancionador, sino más bien de un Procedimiento Ordinario Sancionador, pues independientemente de la fecha de presentación, los hechos reclamados son fuera de proceso electoral, sin embargo, de precedentes de Sala Xalapa se ha referido que lo que se presente dentro de proceso electoral indistintamente de la fecha que se den los hechos deben ser iniciados como Procedimiento Especial Sancionador (PES). Situación que personalmente no comparto.

De lo que si me aparto, es de la propuesta de REVOCAR y de los EFECTOS del mismo de vincular a la Dirección Jurídica del IEQROO, para que investigue de manera previa respecto del origen de la supuesta encuesta publicada, la cual fue referida en la parte considerativa de la presente resolución, pues si bien no coincido con la responsable (Dirección Jurídica del IEQROO) de que desechara bajo la hipótesis de la frivolidad, hipótesis de desechamiento establecida en el artículo 86, fracción IV del Reglamento de Quejas, también lo es que a ningún fin práctico llevaría investigación posterior, pues de los mismos a simplemente vista no se acreditaría el elemento temporal pues los hechos se dieron fuera del proceso electoral es decir en los meses de junio, julio y septiembre del 2023, lo cual es lejano al mes de enero del 2024, fecha en que inicio el proceso electoral en la Entidad, por ende a criterio de la suscrita, debió confirmarse el acuerdo de la dirección jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, pero por causas diversas a las propuestas es decir desechan en términos del 88 fracción II del reglamento de quejas y denuncias del IEQROO, ya que los hechos denunciados no constituyen propaganda política ni electoral ni mucho menos se dio dentro de proceso electivo, ni cercanamente al mismo.

Es cuánto.