



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/012/2024.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO.

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA CARRILLO GASCA

SECRETARIADO: ERICK ALEJANDRO VILLANUEVA RAMÍREZ, CARLA ADRIANA MINGÜER MARQUEDA.

COLABORÓ: MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ LARA.

Chetumal, Quintana Roo, a los veintisiete días del mes de enero del año dos mil veinticuatro¹.

Sentencia que **revoca** el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-002/2024 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó el desechamiento de los escritos de queja del expediente IEQROO/PES/001/2024 y sus acumulados.

GLOSARIO

Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-002/2024, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, por medio del cual se determina, respecto al desechamiento de los escritos de queja del expediente IEQROO/PES/001/2024, IEQROO/PES/002/2024 e IEQROO/004/2024.
Autoridad Responsable/Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ En lo subsecuente en las fechas en las que no se haga referencia al año, se entenderá que corresponde al año dos mil veinticuatro.

Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Denunciada	Ana Patricia Peralta de la Peña
PES	Procedimiento Especial Sancionador.
POS	Procedimiento Ordinario Sancionador.
Reglamento de Quejas	Reglamento Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Promovente /PRD	Partido de la Revolución Democrática.

ANTECEDENTES

1. Presentación de la queja.

1. **Calendario Integral del Proceso.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto aprobó el calendario integral del Proceso Electoral Local 2024, para la renovación de las diputaciones locales y miembros de los once ayuntamientos del estado de Quintana Roo, calendario respecto del cual destacan las siguientes fechas.

TIPO DE ELECCIÓN	INICIO DE PROCESO ELECTORAL	PRECAMPAÑA	INTERCAMPAÑA	CAMPAÑA	JORNADA ELECTORAL
DIPUTACIONES	5 de enero de 2024	19 de enero de 2024 al 17 de febrero de 2024	18 de febrero de 2024 al 14 de abril de 2024	15 de abril de 2024 al 29 de mayo de 2024	02 de junio de 2024
AYUNTAMIENTOS		19 de enero de 2024 al 17 de febrero de 2024	18 de febrero de 2024 al 14 de abril de 2024	15 de abril de 2024 al 29 de mayo de 2024	

2. **Escrito de queja.** El ocho de enero, se recibió en oficialía de partes del Instituto, tres escritos de queja signados por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD,

por medio del cual denuncia a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo y a otros, los cuales fueron registrados, tal como se detalla a continuación:

Fecha de recepción del escrito de queja	Expediente	Otros denunciados	Conductas denunciadas
08/01/2024	IEQROO/PES/001/2024	<ul style="list-style-type: none"> Coordinador del Ayuntamiento de Benito Juárez Medio de comunicación digital denominado "Pueblo Informado." 	Por la supuesta comisión de actos que constituyen promoción personalizada, cuyo uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña, consistentes en la difusión de una encuesta a través de la página del referido medio de comunicación en las red social Facebook, con la que según el quejoso, se promociona la reelección de la denunciada; conductas con la que refiere se vulnera lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado A, párrafos primero y tercero, y 134, párrafos séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 209 numerales 3 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
08/01/2024	IEQROO/PES/002/2024	Medios de comunicación digital denominados "DRV Noticias" "Periódico Quequi" "TV Azteca", "Quintana Roo Urbano" "Grupo Pirámide"; y "Novedades de Quintana Roo"	Por cobertura informativa indebida, con el propósito de promover y difundir la imagen, nombre, cargo a reelegirse, y lema, a través de los medios de comunicación.
08/01/2024	IEQROO/PES/004/2024	<ul style="list-style-type: none"> Coordinador del Ayuntamiento de Benito Juárez Quintana Roo Medio de comunicación digital denominado "Quintanarroense Hoy" en la plataforma "Facebook" 	Por la supuesta Comisión de actos que constituyen promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación y actos anticipados de precampaña.

3. **Inspección ocular.** Los días ocho y nueve de enero, la Dirección Jurídica realizó las inspecciones oculares de los URL'S aportados por el PRD, dentro de los escritos de queja, levantando las respectivas actas circunstanciadas del contenido de los mismos.
4. **Auto de desechamiento.** El diez de enero, la Dirección Jurídica determinó lo siguiente:

“SEGUNDO. Toda vez que esta Dirección prevé que los hechos denunciados en el escrito de queja del asunto de mérito, bajo la apariencia del buen derecho, únicamente se fundamenta en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalizan una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad, por lo que se prevé que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 68, numeral 1, inciso h), inciso 4) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo; con fundamento en lo establecido en el artículo 417 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en correlación con el artículo 71 del propio Reglamento de Quejas, elabórese la propuesta de Acuerdo mediante el cual se proponga el desechamiento respectivo, debiendo motivar y fundamentar dicha determinación, el cual se deberá turnar a la comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto .”

5. **Remisión del proyecto.** Mediante oficio DJ/079/2024 de fecha diez de enero, la Dirección Jurídica remitió el proyecto de acuerdo con lo estipulado en el antecedente previo.
6. **Acuerdo impugnado.** El once de enero, la Comisión de Quejas aprobó el acuerdo IEQROO/CQyD/A-002/2024, por medio del cual se determina respecto del desechamiento de los escritos de queja del expediente IEQROO/PES/001/2024 y sus acumulados IEQROO/PES/002/2024 e IEQROO/PES/004/2024.
7. **Escrito de impugnación.** El dieciséis de enero, la representación del PRD presentó ante el Instituto, un recurso de apelación en contra del acuerdo IEQROO/CQyD/A-002/2024.

2. Sustanciación ante el Tribunal Electoral

8. **Radicación y turno.** El veintiuno de enero, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/012/2024**, turnándolo a la ponencia de la Magistrada Claudia Carrillo Gasca, en estricta observancia al orden de turno.
9. **Auto de admisión.** El veinticuatro de enero, se dictó el auto de admisión en el presente recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 fracción III de la Ley de Medios.
10. **Cierre de Instrucción.** El veintiséis de enero, se dictó el cierre de instrucción de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción IV de la Ley de

Medios.

CONSIDERACIONES.

1. Jurisdicción y competencia.

11. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, en términos de lo establecido en el artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 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.
12. Lo anterior, toda vez que se trata de un Recurso de Apelación, a efecto de controvertir el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-002/2024** dictado por la Comisión de Quejas, respecto del PES registrado bajo el número **IEQROO/PES/001/2024** y sus acumulados **IEQROO/PES/002/2024** e **IEQROO/PES/004/2024**.

2. Procedencia.

13. **Causales de Improcedencia.** Del análisis del presente, se advierte que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios.
14. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión dictado el veinticuatro de enero, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

3. Pretensión y causa de pedir y síntesis de agravios.

15. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesto por la parte actora, se desprende que su **pretensión** es que en plenitud de jurisdicción este Tribunal **revoque** el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-002/2024, emitido por la Comisión de Quejas; sancione a los denunciados y amoneste a la Comisión de Quejas.
16. Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Comisión de Quejas aplicó indebidamente la interpretación de los artículos 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 Federal; 3 de la Ley General de Medios;166 BIS de la Constitución local y artículo 400 fracciones III y IV de la Ley de Instituciones

17. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia, hace valer los siguientes motivos de agravios: **1)** inaplicación e indebida interpretación de diversa normatividad, así como indebida fundamentación y motivación; **2)** violación al principio de exhaustividad y debido proceso; **3)** la indebida acumulación de los expedientes y; **4)** la violación al principio de congruencia externa, lo que violenta con todo lo anterior, al principio de **legalidad**.
18. En tal contexto, referente al **agravio primero**, el apelante arguye que la violación al principio de legalidad radica en que la Comisión de Quejas por emitir el acuerdo impugnado, usurpó funciones que le compete a la Dirección Jurídica, ello por tratarse de procedimientos especiales sancionadores.
19. Lo anterior lo sustenta con lo establecido en los artículos 425, 426, 427, 428,429,430 y 431 de la Ley de Instituciones, pues a su juicio, el acuerdo de desechamiento equivale a poner fin al procedimiento especial sancionador.
20. Luego entonces, la remisión realizada por la Dirección Jurídica del proyecto de desechamiento a la Comisión de Quejas, violentó el procedimiento ya que la misma Dirección Jurídica era la única autoridad facultada para desechar las quejas en un término de 24 horas, de acuerdo al artículo 427 de la Ley de Instituciones, lo que en efecto no ocurrió.
21. En consecuencia, a su juicio, el apelante sostiene que la Comisión de Quejas, subrogó atribuciones de la Dirección Jurídica, lo que deriva la ilegalidad del acuerdo impugnado al carecer de una debida aplicación e interpretación de la norma, además de la indebida fundamentación y motivación al no contar con los requisitos de validez que señala los artículos 16 y 41 fracción V de la Constitución Federal.
22. En cuanto a su **segundo agravio**, el apelante refiere que, la violación al principio de exhaustividad radica en que la autoridad responsable solo analizó

la publicación denunciada y dejó de analizar los hechos expuestos y el caudal probatorio ofrecido por el partido apelante en cada una de las quejas presentadas.

23. Lo anterior a su juicio, la autoridad responsable no se apegó a lo dispuesto en el artículo 422 en correlación a su artículo 427 fracción V de la Ley de Instituciones y en consecuencia, derivó en una violación al núcleo duro de derechos del debido proceso consistente en la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas.
24. Luego entonces, desde la óptica del promovente queda evidenciada que la responsable no estudió ni analizó el capítulo de pruebas de cada una de las tres quejas acumuladas, siendo negligente en su investigación y por lo tanto violó el principio de exhaustividad.
25. Por cuanto, a su **tercer agravio**, el apelante refiere una indebida acumulación de las quejas, pues arguye que en las tres quejas indebidamente acumuladas, se denunciaron a diferentes autoridades, medios digitales y/o páginas electrónicas, personas físicas, morales y/o jurídicas.
26. En consecuencia aduce que, la acumulación apelada fue arbitraria y caprichosa al sostenerse y fundarse únicamente en notas de opinión periodística o carácter noticioso que generalicen una situación sin que exista otro medio para acreditar su veracidad y no tomarse en cuenta que no coexiste las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar, ya que cada queja tiene su origen en distintas partes y que se demandan diversas violaciones a diversas normas electorales perdiendo con ello la naturaleza individual de cada queja.
27. En este sentido, la autoridad responsable pasó por alto aplicar el artículo 422 primer párrafo de la Ley de Instituciones que ordena al Instituto Electoral la investigación para el conocimiento cierto de los hechos.
28. Finalmente, por cuanto al **cuarto agravio**, el apelante refiere que el acuerdo impugnado incurre en una incongruencia externa, pues la autoridad responsable dejó de atender los requerimientos que se solicitaron en el capítulo

de pruebas de todas y cada una de las quejas deduciendo con ello la inobservancia del artículo 421 fracción V de la Ley de Instituciones.

29. Continúa argumentando que la responsable fue negligente en sus diligencias, violentando el derecho al debido proceso, ya que la autoridad responsable juzga a primera vista sin tener sustento jurídico alguno que sostenga que realizó una investigación de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.
30. Del mismo modo afirma el partido apelante, que la autoridad responsable, no expresa con claridad los motivos y razones que llevaron a emitir el acuerdo impugnado, así como tampoco señala con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustentaron para emitir el acuerdo impugnado, careciendo de exhaustividad en el estudio y desahogo de las pruebas que obran en autos careciendo de una investigación seria, imparcial y efectiva orientada a la determinación de la verdad.

4. Planteamiento del caso

I. Caso concreto.

31. En el presente asunto, como ya se expuso previamente, el partido recurrente plantea como agravios la vulneración a los principios de **legalidad, exhaustividad y debido proceso** ya que a su dicho, el acuerdo controvertido se encuentra **indebidamente fundado y motivado**.
32. Lo anterior, porque aduce en primer término que la autoridad responsable carece de facultades legales para emitir el acuerdo de desechamiento, máxime que el mismo se encuentra **indebidamente fundado y motivado**, así mismo advierte la indebida **acumulación** lo que atenta al **principio de congruencia externa** al dejar de analizar los medios de prueba aportados por el partido quejoso en todas y cada una de las quejas presentadas por el apelante.

II. Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado.

33. A fin de pronunciarse con relación al desechamiento de los escritos de queja

IEQROO/PES/002/2024 y sus acumulados, la autoridad responsable consideró que se actualiza lo establecido en el artículo 68, numeral 2, inciso h) y el correlativo 4 del Reglamento de Quejas.

34. Normativa reglamentaria de los procedimientos Ordinarios sancionadores el cual establece que **la queja o denuncia será desechada en el supuesto que resulte frívola por fundarse únicamente en notas de opinión periodística o de carácter noticioso que generalicen una situación sin que exista otro medio para acreditar su veracidad.**
35. En tal contexto, la autoridad responsable, expone que la totalidad de las quejas fueron interpuestas por el PRD en contra de la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de Presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, por presuntos actos consistentes en promoción gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos en la compra de espacios publicitarios en la red social Facebook y sitios de internet, entre ellos medios digitales de comunicación que a dicho del partido quejoso, tienen como finalidad de posicionar el nombre e imagen de la servidora pública denunciada con el uso de recursos públicos, así como, por probables actos de precampaña, lo cual a dicho del partido apelante, transgrede lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución Federal, así como diversos principios rectores en materia electoral, entre ellos los de legalidad e imparcialidad.
36. Luego entonces, tomando en cuenta los medios probatorios aportados por el PRD a través de diversos URLS con la finalidad de que sean realizadas las inspecciones oculares con fe pública y levantando el acta circunstanciada respectivamente, la Dirección Jurídica, mediante auto de fecha diez de enero de dos mil veintitrés acordó la acumulación de los expedientes al actualizarse lo señalado por el artículo 12, inciso b) del Reglamento de Quejas, informando a la Comisión de Quejas que, toda vez que el expediente formado preliminarmente y bajo la figura del buen derecho, las quejas **únicamente se fundamentan en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalizan una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad actualiza lo establecido en el artículo 68, numeral 2, inciso h)**, lo cual, la Comisión de Quejas validó en el acuerdo impugnado por las

razones y motivación siguiente:

37. La Comisión de Quejas soslayó la presunción de licitud de las actividades periodísticas, ello dado que los expedientes acumulados tuvieron su origen a partir de quejas basadas en publicaciones de diversa índole entre ellas encuestas y opiniones, emitidas en pleno uso del derecho a la libertad de expresión, las cuales gozan de presunción de licitud, que al estar bajo el amparo del ejercicio periodístico, gozan de protección constitucional dado que reúne en una sola actividad varios derechos humanos, entre ellos el derecho al trabajo y la libertad de expresión la cual puede materializarse en este caso en la redes sociales e internet.
38. Luego entonces, la presunción de la actividad periodística solo puede ser superada cuando exista prueba irrefutable en contrario, lo cual no se advierte en el caso concreto y en consecuencia sostiene que es dable privilegiar tales derechos en pro de la labor periodística tal y como lo sostiene la jurisprudencia 15/2018 de rubro ***“PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”***.
39. Es por ello, y basado en el estudio de los escritos de queja, bajo la apariencia del buen derecho, los hechos y pruebas aportadas por el PRD, sostiene que no son suficientes para desvirtuar la licitud de la actividad periodística debido a que la acreditación de una falta en contra de la servidora pública denunciada, y en los casos, en contra del Ayuntamiento de Benito Juárez, la coordinación de comunicación social del señalado ayuntamiento, y diversos medios de comunicación, parten de una interpretación de expresiones denunciadas en función de aspectos ajenos a la servidora pública denunciada y que además de que no se aportaron elementos suficientes para demostrar su veracidad.
40. Bajo el anterior sustento, la responsable aduce que los argumentos expuestos en los escritos de denuncia, las pruebas aportadas y los alcances de las publicaciones denunciadas, no se advierte la existencia de una transgresión a la norma electoral por tratarse de un ejercicio periodístico relacionado con temas de interés general.
41. Luego entonces, al ser un ejercicio periodístico revestido de una presunción de

licitud, este solo puede ser superado con una prueba en contrario, sin que en el caso se aportaran medios de convicción dirigidos a demostrar una situación diversa, lo que resultaba insuficiente para acreditar un posicionamiento indebido de parte de la servidora pública denunciada.

42. Bajo el anterior contexto, la responsable refiere que el PES, se rige por el principio dispositivo, el cual implica, entre otros requisitos, que en la denuncia se aporten los elementos de convicción con los que, de forma indiciaria, se pueda advertir la probable vulneración electoral, pues la facultad de investigación convive con el principio de intervención mínima.
43. En tal sentido, con el caudal probatorio ofrecido por el partido apelante y por los obtenidos por la Dirección Jurídica, se evidencia que, **a ningún fin práctico llevaría investigar sobre unas publicaciones realizadas al amparo de la Ley.**
44. Sumado a lo anterior, la autoridad responsable, analizó que no se advierte el nexo causal entre las conductas denunciadas y la denunciada, pues las quejas presentadas versan sobre imputaciones directas a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, lo que en materia de denuncia implica una responsabilidad objetiva.
45. Es por ello que, debe establecerse que del análisis de las constancias en autos exista una probabilidad que la referida ciudadana participó en los hechos y conductas denunciadas, es decir el vínculo entre la conducta y el daño, lo cual no se tiene ni de manera indiciaria, ello porque no se desprenden de las pruebas y de lo investigado alguna relación contractual o de otra índole entre la ciudadana y los medios de comunicación denunciados.
46. En consecuencia, los desechamientos no se basan en consideraciones de fondo, sino en la advertencia que, de un análisis preliminar, los elementos de prueba aportados por el denunciante y los obtenidos de su investigación previa, no es posible advertir de forma indiciaria que se estuviera ante una infracción en materia electoral.
47. Finalmente señala, que a ningún fin práctico llevaría sustanciar en lo individual

o en lo colectivo las quejas acumuladas, ya que el origen de las publicaciones es lícito, en ejercicio del derecho al trabajo y a la libertad de expresión materializado en el ejercicio periodístico sin que las opiniones vertidas en ellas constituyan transgresiones al marco normativo electoral y en consecuencia es dable desechar por su notoria frivolidad por actualizar la hipótesis normativa contenida en el artículo 68, numeral 2, inciso h), inciso 4 del Reglamento de Quejas.

III. Problema jurídico a resolver.

48. Este Tribunal deberá resolver, si fue correcta la determinación de la Comisión de Quejas en el sentido desechar los escritos de queja del expediente IEQROO/PES/002/2024 y sus acumulados; a partir de un análisis conjunto de los planteamientos expuestos por el PRD, al encontrarse relacionados con la vulneración al principio de **legalidad, exhaustividad y debido proceso** ya que el acuerdo controvertido se encuentra **indebidamente fundado y motivado, así como también la indebida acumulación** lo que atenta al **principio de congruencia externa** al dejar de analizar los medios de prueba aportados por el partido quejoso en todas y cada una de las quejas presentadas por el apelante; sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno al partido promovente, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos y no el orden en que el órgano o tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000 de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.²
49. Así, de acuerdo con el criterio³ emitido por la Sala Superior, el juzgador debe analizar de manera integral el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.

² 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 <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

³ Consultable en la jurisprudencia 4/99, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”**

50. En el caso, a fin de pronunciarse en relación con los motivos de agravio hecho valer, se considera oportuno pronunciarse en relación con el marco jurídico de las garantías constitucionales que el accionante considera vulneradas.

Marco jurídico.

Principio de Legalidad

El principio constitucional de legalidad consiste, esencialmente, en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables.

En efecto, en lo que atañe a la función electoral en el ámbito local, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en la parte que conducente, dispone:

“De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

*b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, **legalidad**, máxima publicidad y objetividad*

(...)

*l) Se establezca un sistema de medios de impugnación **para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad** (...).*

Lo transcrito, evidencia que el principio de legalidad de los actos en materia electoral en el ámbito local, se encuentra consagrado en la Norma Fundamental de nuestro país, la cual contiene además un mandato, que tanto a nivel federal como en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, se establezca un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al mencionado principio de rango constitucional.

En suma, el principio de legalidad debe ser observado no solamente por las autoridades electorales, sino por todas las personas que realizan actos electorales.

Fundamentación y Motivación

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.⁴

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

⁴ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo. 152

(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)⁵.

La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el 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.

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 proceso⁶

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 afectarlos⁷.

Principio de Exhaustividad

El Principio que se obtiene del artículo 17 de la Constitución Federal en cuanto se refiere a que toda sentencia debe emitirse, entre otras características, de manera completa.

Lo que se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.⁸

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 puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.⁹

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

Para respetar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, las sentencias deben ser congruentes y exhaustivas.

En cuanto al principio de congruencia, existen dos vertientes; la congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la controversia 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.

⁵ 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.

⁶ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

⁷ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

⁸ 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/>

⁹ 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/>

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, 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.¹⁰

Procedimiento del PES (Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Quintana Roo.

Artículo 425. Sólo dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial establecido por 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. La Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial establecido en este capítulo, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por otro lado, el artículo 426 advierte que Cuando la conducta infractora, denunciada, esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en el Estado, el Consejo General encauzará la denuncia ante el Instituto Nacional.

Artículo 427. La denuncia en la vía prevista en este capítulo, deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Nombre de la persona quejosa o persona denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
- V. 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, y
- VI. En su caso, las medidas cautelares y de Protección que se soliciten de acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Quintana Roo y la presente ley.

La Dirección Jurídica del Instituto Estatal 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; tal resolución deberá ser informada por escrito al Consejo General y al Tribunal Electoral, en el mismo plazo.

Cuando la Dirección Jurídica del Instituto Estatal admita la denuncia, emplazará a la persona denunciante y a la persona denunciada para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión.

En el escrito respectivo se le informará a la persona denunciada de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos. La Dirección Jurídica del Instituto Estatal desechará la denuncia cuando:

- a) No se aporten u ofrezcan pruebas, y
- b) Sea notoriamente frívola o improcedente.

La Comisión de Quejas y Denuncias expedirá las medidas cautelares que considere necesarias dentro del plazo de veinticuatro horas, para que los actos denunciados no generen mayor afectación, en tanto se resuelve el fondo del procedimiento. La medida cautelar decretada, podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral, quien deberá resolver en un plazo no mayor a cinco días después de recibir el medio de impugnación respectivo.

¹⁰ Sirve como fundamento de lo anterior la jurisprudencia 28/2009 emitida por la Sala Superior de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

Artículo 428. 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.

En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando la persona oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Desechamiento POS.

“Artículo 68. La queja o denuncia será desecheda en los siguientes supuestos:

1 Será desecheda de plano, sin prevención alguna cuando la persona denunciada no se encuentre dentro de los sujetos previstos en el artículo 394 de la Ley.

2. Será desecheda por improcedente cuando:

a) Los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la normativa electoral;

b) Versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, y la persona que se queja o denuncie no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico.

c) La persona que presente la queja o denuncia no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja o denuncia versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;

d) Por actos o hechos imputados a la misma persona, que hayan sido materia de otra queja o denuncia, cuya resolución sea definitiva;

e) El Instituto carezca de competencia para conocer de la queja o denuncia. En este caso, se dará vista a la autoridad que resulte competente; -

f) Haya prescrito la facultad del Instituto para fincar responsabilidades, y

g) La imposibilidad de determinar al sujeto a quién atribuir la conducta denunciada, o este haya fallecido.

h) **Resulte frívola, conforme los supuestos siguientes:**

1) La queja o denuncia contenga pretensiones que no se puedan alcanzar jurídicamente por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

2) Aquéllas que refieran a hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

3) Aquéllas que refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral; y

4) **Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.**

Luego entonces, el artículo 71 de dicho reglamento dispone que, si del análisis de las constancias aportadas por la parte denunciante, se advierte la necesidad de allegarse de mayores indicios para la admisión de la queja, la Dirección Jurídica dictará auto de reserva y tomará las medidas pertinentes para llevar a cabo la realización de las diligencias de investigación preliminar, debiendo justificar su necesidad y oportunidad. En este caso, el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión.

En el caso de que la Dirección Jurídica determine que no existen los elementos necesarios para su admisión, elaborará la propuesta de Acuerdo mediante el cual se proponga su desechamiento, debiendo motivar y fundamentar dicha determinación, el cual deberá turnar a la Comisión de Quejas.

Desechamiento PES

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. 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..

Cuando las denuncias sean presentadas ante los órganos desconcentrados, deberán ser remitidas al Instituto, supuesto en el que el plazo de veinticuatro horas, se computará a partir de dicha recepción.

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.

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.

ESTUDIO DE FONDO

1. Decisión

51. Este Tribunal estima que el primer motivo de agravio hecho valer por el partido promovente resulta **fundado**, ya que la autoridad responsable indebidamente fundó y motivó el acuerdo en controversia, pues se advierte que la normativa legal que aplicó en el acuerdo impugnando corresponde al POS, lo que implica una violación al principio de legalidad.

2. Justificación.

52. Como se adelantó, la Dirección Jurídica y la Comisión de Quejas realizaron una indebida fundamentación y motivación al resolver y emitir el acuerdo IEQROO/CQyD/A-002/2024, puesto que en el referido documento jurídico se advierte la aplicación de la normativa legal y reglamentaria de POS y no del PES, que en el caso fue como se registraron las quejas con el alfanumérico

IEQROO/PES/001/2024 y sus acumulados IEQROO/PES/002/2024
IEQROO/PES/004/2024.

53. En este sentido, el partido recurrente se duele de la inaplicación e indebida interpretación de diversa normativa, lo que deriva la ilegalidad del acuerdo impugnado al carecer de una debida aplicación e interpretación de la norma, además de la indebida fundamentación y motivación al no contar con los requisitos de validez que señala los artículos 16 y 41 fracción V de la Constitución Federal, pues a su juicio la Comisión de Quejas y Denuncias, no es la autoridad competente para emitir la decisión de desechamiento, pues a su decir, quien debía emitir el acuerdo que ahora se recurre, es la Dirección Jurídica, refiriendo que existe una usurpación de funciones por tratarse de procedimientos especiales sancionadores.
54. Es importante destacar que, en atención al marco normativo aplicable, el procedimiento especial sancionador de naturaleza sumaria, se instaura únicamente dentro de los procesos electorales.
55. Bajo esa tónica, el ocho de enero el partido apelante presentó los escritos de quejas en contra de supuestos actos violatorios al 134 constitucional, propaganda política electoral y actos anticipados de precampaña, y tomando en cuenta que el proceso electoral en la entidad, inicio el cinco de enero, las formalidades procedimentales, sustanciadoras y resolutoras corresponden a la normativa legal y reglamentaria que rige al procedimiento especial sancionador.
56. Lo anterior, tiene sustento el Capítulo Tercero del PES en el artículo 425 de la Ley de Instituciones y del Título Quinto, Capítulo Único del PES en el artículo 82 del Reglamento de Quejas los cuales se exponen a continuación:

...

Artículo 425. Sólo dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la **Dirección Jurídica** del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial establecido por 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.

Artículo 82. Durante los procesos electorales, **la Dirección** instruirá el procedimiento especial sancionador, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- I. Violen los párrafos séptimo, octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Contravengan la normativa sobre propaganda política o electoral;
- III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña; y
- IV. Constituyan infracciones a la normativa electoral que puedan incidir en el desarrollo o los resultados de un proceso electoral local.

57. Por otro lado, si bien es cierto dentro del título segundo, capítulo primero que refiere las disposiciones preliminares de los procedimientos sancionadores, es de advertirse que el artículo 410, fracción II de la Ley de Instituciones, entre otras cosas establece que en los procedimientos sancionadores los órganos competentes para tramitar y resolver dicho procedimiento son el Consejo General; la Comisión de Quejas y Denuncias y la Dirección Jurídica del Instituto, de igual modo de conformidad con el artículo 427 de la Ley de Instituciones y el artículo 85 del Reglamento de Quejas, ambos determinan específicamente el procedimiento para la resolución de PES y advierten quien es el órgano competente para emitir el acuerdo de desechamiento.
58. Así mismo, dentro de las atribuciones de la Dirección Jurídica se encuentra la de recibir y sustanciar el procedimiento especial sancionador en términos de la ley local, por lo que de acuerdo a la fundamentación antes descrita es que, para esta autoridad jurisdiccional, la comisión de quejas no es la facultada para emitir el acuerdo de desechamiento, si no la misma Dirección.
59. De igual modo, de constancias se advierte que la dirección jurídica en su oficio DJ/079/2024 remitió a la Comisión de Quejas el proyecto de acuerdo de desechamiento de los escritos de queja dentro del expediente IEQROO/PES/001/2024 y sus acumulados, con fundamento en el artículo 417

de la ley de Instituciones, la cual señala que la Dirección Jurídica deberá de determinar la admisión o desechamiento y contara con un plazo de cuarenta y ocho horas para emitir dicho acuerdo, pero tal fundamentación invoca el tratamiento y resolución de un procedimiento ordinario sancionador y no al de un PES.

60. Además, la indebida remisión que la Dirección jurídica hizo a la hoy Comisión de Quejas y que esta haya aprobado el acuerdo impugnado, en donde fundamentó y motivó el acuerdo de desechamiento en relación al artículo 68 numeral 2) inciso h) numeral 4 del Reglamento de Quejas, pues en este se determina sobre un POS y no del procedimiento que una vez más nos ocupa en el presente caso.
61. De ahí que, la Comisión de Quejas y la Dirección Jurídica fundamentaron y motivaron incorrectamente sus actuaciones para determinar el desechamiento de los expedientes al caso, lo que se traduce a la violación del debido proceso y al principio de legalidad consagrado en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal.
62. Por lo antes expuesto, se demuestra que la autoridad responsable emitió un acuerdo indebidamente y aplicó diversa normativa para el caso en concreto, dado que se advierte que dicha fundamentación tanto en el oficio emitido por la Dirección Jurídica a la Comisión, como el acuerdo impugnado, es aplicable al POS y no al PES.
63. Lo anterior, vulnera el principio de legalidad y debido proceso que el partido actor arguye en el presente recurso de apelación. De ahí lo fundado de su agravio, y por tanto suficiente para que este órgano jurisdiccional ordene la revocación del acto impugnado, para que este se funde y motive conforme a derecho.
64. Luego entonces al alcanzar la pretensión, resulta inconcuso continuar con el análisis de los demás agravios, pues al advertirse que el sustento normativo en que basó la autoridad responsable el acuerdo impugnado es contrario a

derecho, a ningún fin práctico llevaría el estudio de las demás consideraciones que señala el partido actor.

65. Por todo lo relatado, este Tribunal comparte lo sostenido por el PRD, ya que el acuerdo controvertido no contiene las consideraciones de hecho y de derecho que se desprenden de la correcta interpretación del marco jurídico aplicable, por lo que la Comisión de Quejas determinó el desechamiento, aplicando incorrectamente la normativa para las formalidades de un PES.
66. En consecuencia, al haber resultado **fundado el agravio primero** hecho valer por el partido recurrente, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado identificado como IEQROO/CQyD/A-002/2024, emitido por la Comisión de Quejas.

3. Efectos

67. Una vez determinado, la revocación del acuerdo impugnado, se ordena:
68. **Único:** Realícese las actuaciones de hecho y derecho debidamente fundado y motivado en términos de lo establecido en la Ley de Instituciones y Reglamento de Quejas que regula la sustanciación del procedimiento especial sancionador.
69. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado, en términos de los efectos de la presente sentencia.

Notifíquese en términos de Ley.

Así lo acordaron por **unanimidad** de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones 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 RAP/012/2024, aprobada por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo en fecha 27 de enero de 2024.



RAP/012/2024