



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: PES/003/2021.

DENUNCIANTE: PARTIDO
POLÍTICO MORENA.

DENUNCIADOS: CARLOS
MANUEL JOAQUIN GONZÁLEZ Y
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.

MAGISTRADO PONENTE:
SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

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

COLABORÓ: MARTHA
PATRICIA VILLAR PEGUERO.

Chetumal, Quintana Roo, a los dieciocho días del mes de febrero del año dos mil veintiuno.

Sentencia por la cual se determina la **inexistencia** de las conductas atribuidas al ciudadano Carlos Manuel Joaquín González, en su calidad de Gobernador del Estado de Quintana Roo, así como al Partido de la Revolución Democrática; por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y supuesta violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda por el uso indebido de recursos públicos debido a la realización y difusión del programa denominado “Hambre Cero”.

GLOSARIO

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.
Ley General de	Ley General de Instituciones y Procedimientos



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

PES/003/2021

Instituciones	Electorales.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
Autoridad Instructora o Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Carlos Joaquín	Carlos Manuel Joaquín González, Gobernador del Estado de Quintana Roo.
MORENA	Partido Político MORENA.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.

ANTECEDENTES

1. Proceso Electoral Local 2020-2021.

1. **Inicio del proceso.** Con fecha veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir a las y los integrantes de los once ayuntamientos de los municipios del estado de Quintana Roo, calendario respecto del cual destaca para los efectos de la presente sentencia lo siguiente:

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

2. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.

2. **Queja.** El veintiuno de enero de dos mil veintiuno¹, la Dirección Jurídica del Instituto, recibió el Acuerdo emitido por el ciudadano Carlos Alberto Ferrer Silva, Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remite al Instituto, por considerar que resulta competente para conocer del mismo, el escrito de queja presentado por el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su calidad de representante propietario del Partido Morena ante el Consejo General del INE, mismo que quedó registrado en el Cuaderno de Antecedentes con clave UT/SCG/CA/MORENA/CG/47/2021, y a través del cual denuncia al ciudadano Carlos Joaquín, en su calidad de Gobernador del Estado de Quintana Roo, así como al Partido de la Revolución Democrática por *culpa in vigilando*; por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, consistentes en la realización y difusión del programa denominado "Hambre Cero", que tiene por objeto, realizar la entrega de paquetes alimentarios en las zonas con mayor rezago alimentario de esta entidad federativa; conductas que, a juicio del quejoso, vulneran lo establecido en el artículo 449, párrafo primero, incisos d) y f) de la Ley General de Instituciones y el artículo 134 de la Constitución General.
3. **Solicitud de medidas cautelares.** Es dable señalar que el quejoso en el escrito de queja presentado, solicitó el dictado de las medidas cautelares.
4. **Registro y requerimientos.** El mismo veintiuno de enero, la autoridad instructora tuvo por recibido el escrito de queja y lo radicó con número de expediente IEQROO/PES/001/2021; y determinó realizar la inspección ocular de los links de internet aportados por el quejoso, mismos que a continuación se describen:
 1. <https://groo.gob.mx/inicio/index.php/2021/01/17/se-reactiva-la-entrega-de-alimentos-del-programa-hambre-cero-carlos-joaquin/>
 2. <http://cgc.groo.gob.mx/se-reactiva-la-entrega-de-alimentos-del-programa-hambre->

¹ En lo subsecuente, en las fechas en donde no se señale el año, se entenderá que corresponde al año dos mil veintiuno.

[cero-carlos-joaquin/](#)

3. http://plataformasedeso.groo.gob.mx/index.php/registro_oc
4. <https://groo.gob.mx/sedeso/hambrezeroquintanaroo>
5. **Auto de reserva.** En la misma fecha del párrafo que antecede, la autoridad sustanciadora, se reservó el derecho para acordar con posterioridad la admisión o desechamiento; así como para proveer sobre las medidas cautelares solicitadas, por un plazo de veinticuatro horas más del que establece la normatividad en la materia; lo anterior, a efecto de poder realizar las diligencias preliminares de investigación necesarias.
6. **Inspección ocular.** El veintidós de enero, se realizó la diligencia de inspección ocular relativa a los links de internet proporcionados por el quejoso.
7. **Acuerdo de medida cautelar.** El veinticuatro de enero, mediante acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-002/2021, la Comisión de Quejas y Denuncias, determinó la improcedencia del dictado de las medidas cautelares.
8. Cabe mencionar que dicha determinación fue impugnada ante este Tribunal y fue confirmada a través de la sentencia RAP/004/2021.
9. **Recepción del escrito original de la queja.** El veinticinco de enero, el Instituto emitió un acuerdo mediante el cual se tuvo por recibido el escrito original de la queja que dio inicio al presente asunto.
10. **Primer requerimiento y contestación.** El veintiséis de enero, mediante oficio SE/073/2021, la autoridad instructora, requirió información al ciudadano Carlos Joaquín, en su calidad de Gobernador del Estado de Quintana Roo, dándose por cumplimentado dicho requerimiento el veintinueve de enero.
11. **Segundo Requerimiento y contestación.** El dos de febrero, mediante oficio SE/096/2021, la autoridad instructora requirió información a la

ciudadana Rocío Moreno Mendoza, en su calidad de encargada² de la SEDESO³, mismo requerimiento que fue contestado el cinco de febrero.

12. **Admisión y emplazamiento.** El seis de febrero, la autoridad instructora determinó admitir a trámite la queja y emplazar a las partes para que comparecieran a la audiencia de ley.
13. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El diez de febrero, se llevó a cabo la referida audiencia.
14. **Inspección ocular.** En la misma audiencia de pruebas y alegatos, se llevó a cabo la inspección ocular del link de internet, ofrecida por el ciudadano Carlos Joaquín, en su calidad de Gobernador del estado de Quintana Roo y denunciado, siendo el siguiente:

http://plataformasedeso.groo.gob.mx/index.php/ct_organizacion_civil/padron_publico

15. **Remisión del expediente.** El once de febrero, la autoridad instructora remitió el expediente IEQROO/PES/001/2021.

3. Trámite ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

16. **Recepción del expediente.** En la misma fecha del párrafo que antecede, se recibió en la oficialía de partes de este Tribunal, el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, y el doce de febrero, fue remitido a la Secretaría General, a efecto de que se lleve a cabo la verificación de su debida integración.
17. **Turno a la ponencia.** El catorce de febrero, toda vez que dicho expediente PES/003/2021 se encontraba debidamente integrado, el Magistrado Presidente, acordó turnarlo a la ponencia del Magistrado Sergio Avilés Demeneghi para la elaboración de la presente sentencia.

CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

18. Este Tribunal tiene jurisdicción y competencia para conocer y resolver el

² Quien mediante oficio SEDESO/DS/SCPSZN/0092/II/2021, se ostenta como Secretaria de Desarrollo Social.

³ Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo

presente procedimiento especial sancionador previsto en el ordenamiento electoral, derivado de la supuesta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y supuesta violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda por el uso indebido de recursos públicos debido a la realización y difusión del programa denominado “Hambre Cero”.

19. Tiene fundamento lo anterior, lo dispuesto en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Federal; 49, fracciones II párrafo octavo y V de la Constitución local; 203, 204, 206, 220 fracción II, 221 fracción, VIII, 425, 427, 428, 429 y 430 de la Ley de Instituciones; y 3 y 4 del Reglamento Interno del Tribunal.
20. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia **25/2015⁴** emitida por la Sala Superior de rubro: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**

2. Hechos denunciados y defensas.

21. Tomando en consideración que dentro de las formalidades esenciales del procedimiento se encuentra el derecho de las partes a formular alegatos, debe estimarse que a fin de garantizar el derecho de defensa y atender en su integridad la denuncia planteada, este órgano jurisdiccional debe tomarlos en consideración al resolver el presente procedimiento especial sancionador.
22. Resulta aplicable, la jurisprudencia **29/2012⁵**, emitida por la Sala Superior de rubro: **“ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”**.
23. En ese sentido, se procederá a plantear los hechos que constituyen la materia de la denuncia, así como los razonamientos expresados por los denunciados.

⁴ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

⁵ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

i. Denuncia.

- MORENA.

24. Del análisis del presente asunto se advierte que el quejoso denuncia al ciudadano Carlos Joaquín en su calidad de Gobernador del Estado de Quintana Roo y al PRD por culpa *in vigilando*, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y supuesta violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda por el uso indebido de recursos públicos.
25. Lo anterior, por la realización y difusión del programa denominado “Hambre Cero” tanto en la página oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, como en la cuenta oficial de Twitter del mismo Gobierno del Estado, publicación que a dicho del quejoso, el ciudadano Carlos Joaquín compartió en su cuenta personal de esa misma red social; lo que a su juicio vulnera lo establecido en el artículo 449, párrafo primero, incisos d) y f) de la Ley General de Instituciones y el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.
26. De esa manera, el quejoso aduce que los programas de apoyo como es el caso de Hambre Cero, deben llevarse a cabo con fines gubernamentales, y no de propaganda o proselitismo con fines políticos como es el presente caso.
27. El denunciado se aprovecha de las carencias sociales y los ingresos menores de las familias afectadas por la pandemia el COVID-19 a través del programa “Hambre Cero”, ya que reciben un paquete que contiene productos que forman parte de la canasta básica; aduciendo que dicho programa que en realidad es ejecutado por la Asociación Civil Hanal Quintana Roo, con fines meramente electorales porque favorecen a la ciudadanía de los municipios en donde se llevarán a cabo las elecciones del presente proceso en el Estado, lo que el quejoso considera como actos anticipados de campaña por parte del denunciado.
28. Lo anterior, con la finalidad de inducir el voto en el electorado, hacia los partidos políticos que el Gobernador representa; además que recaudan

un apoyo económico, constituyendo una promoción personalizada con uso de recursos públicos, para beneficiar su imagen y la del PRD, -al cual denuncia a través de la culpa *in vigilando*-.

29. De ahí, que el quejoso considere que las conductas desplegadas por el Gobernador constituyen una violación a la legislación electoral, al realizar actos tendentes a afectar la equidad en la jornada electoral durante el **periodo de precampañas**, ya que a su consideración hay una clara intención de coaccionar el voto a favor del partido que milita disfrazado de apoyo a la comunidad, debido a que la repartición de dichas despensas busca llevarse a cabo en el transcurso el actual proceso electoral, vulnerando los principios de legalidad y equidad en la contienda.
30. Por último, considera que se está apoyando a una asociación dudosa, pues no se encuentra registrada en el Padrón Estatal de Organizaciones Civiles del Estado, ni el registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, por lo que se podría presumir que es ilegal.
31. Es importante precisar que la representación de MORENA al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos, ratificó su denuncia.

ii. Defensas.

- PRD.

32. Por su parte, el ciudadano el ciudadano Emmanuel Torres Yah, representante del PRD en su carácter de denunciado compareció por escrito a la audiencia de pruebas y alegatos, donde manifestó lo siguiente:
33. El escrito de queja debe ser desechado, pues el quejoso solicita se suspenda la difusión de un programa gubernamental basándose en valoraciones subjetivas acerca de las supuestas intenciones de beneficiar al partido que representa, lo que resulta falso y carente de prueba.
34. Que es verdad que el Gobernador publicó en su cuenta de Twitter para dar a conocer lo publicado en la página oficial del Gobierno del Estado, sin embargo, eso no representa una violación a la legislación electoral, ya

que de acuerdo al calendario integral del proceso electoral, el inicio de la suspensión de la propaganda gubernamental, es el diecinueve de abril, - día en que inicia el periodo de campañas-, por lo que es falso que se esté incurriendo en una violación al realizar publicaciones oficiales del Gobierno del Estado.

35. Continúa diciendo que es falsa la acusación respecto a que el PRD se ve beneficiado con la difusión que realizó el Gobernador y que no existe una coacción al voto, ya que dichas publicaciones en medios electrónicos fueron emitidas de manera institucional sin que medie una interpretación tendenciosa al proceso electoral.
36. Considera que las fotografías y los links de internet por si son insuficientes para demostrar los hechos denunciados y que carecen de valor probatorio pleno.
37. Solicita que se sobresea la queja toda vez que se actualiza la causal de improcedencia del artículo 471, inciso d) de la Ley General de Instituciones, por considerarla evidentemente frívola.
38. Por último, niega categóricamente que el PRD haya incurrido en faltas o violaciones a la Constitución Federal y/o leyes aplicables en el presente proceso electoral local, pues es obvio que el actor hace apreciaciones meramente subjetivas y que se le acusa sin tener alguna prueba.

- Carlos Joaquín.

39. Niega categóricamente haber realizado cualquier acción que pretenda vulnerar la equidad en la contienda electoral, y que no ha incurrido en los actos anticipados de campaña hechos valer por el quejoso, en razón de que no es aspirante y tampoco tiene la intención de contender para alguna para una candidatura en el actual proceso electoral local.
40. De esa manera, en las publicaciones en ningún momento se hace un llamamiento al voto en contra o en favor de una candidatura o algún partido político, ni se hace referencia a algún proceso electoral, ya que las publicaciones solo hacen referencia a la implementación de un programa

social.

41. Después, señala que el quejoso parte de una apreciación incorrecta, al deducir que la realización y difusión del Programa Juntos Avanzamos en la modalidad de Apoyo Alimentario con la Acción Hambre Cero durante el proceso electoral, tiene fines proselitistas y que su propaganda es con fines políticos, al ejecutarse dichos programas en los municipios en los que se realizará la votación a cargos de elección popular, constituyendo actos anticipados de campaña con la finalidad de influir el voto del electorado.
42. A fin de demostrar lo incorrecto de las apreciaciones vertidas por el quejoso, precisa que la planeación y aprobación del Programa Juntos Avanzamos en la modalidad de Apoyo Alimentario con la Acción Hambre Cero se llevó a cabo en la Segunda Sesión Ordinaria del Subcomité Sectorial de Atención a la Pobreza y Desigualdad Social de COPLADE el veintinueve de julio del año dos mil diecinueve, de esa manera, el veintidós de septiembre de dos mil veinte se publicaron en el Periódico Oficial del Estado, las reglas de Operación del Programa Juntos Avanzamos, y así el veintitrés de septiembre de dos mil veinte, inició la ejecución del programa.
43. Manifiesta que el objetivo del programa es fortalecer el derecho a la alimentación mediante acciones y mecanismos que contribuyan la erradicación de la carencia alimentaria, por lo que contrario a lo que el quejoso hacer valer de manera frívola, la implementación y distribución del mencionado programa comenzó desde septiembre de dos mil veinte y no en el actual proceso electoral como quiere hacer creer.
44. En el mismo sentido, manifiesta que en la planeación del programa se contempla la inclusión de las asociaciones civiles para el cumplimiento y ampliación de los objetivos y metas del mismo, es por ello que, de conformidad con lo que establece el apartado XVI y XVII de las Reglas de Operación del Programa Juntos Avanzamos es ejecutado y distribuido por la Asociación Civil "Hanal Quintana Roo", en conjunto con la SEDESO



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

PES/003/2021

como instancia normativa.

45. Que contrario a lo que señala el quejoso, dicha asociación civil sí se encuentra inscrita en el Registro de Asociaciones Civiles del Estado de Quintana Roo bajo el folio HQR1901233490050001, dato que puede consultarse en la página web de la SEDESO en el siguiente link: http://plataformasedeso.groo.gob.mx/index.php/ct_organizacion_civil/padron_publico
46. Como parte de las reglas de operación del multicitado programa, el numeral 4.2.6 establece que los beneficiarios que soliciten su ingreso a éste, deberán pagar una cuota de recuperación de \$80.00 (ochenta pesos) la cual debe ser depositada o transferida electrónicamente a través de la cuenta y banco proporcionado por la institución ejecutora, y su destino es el cumplimiento del objetivo del plan de trabajo de la misma.
47. Respecto a la suspensión temporal del programa, esto fue derivado del “acuerdo por el cual se dicta como medida de seguridad sanitaria de inmediata ejecución, para la prevención y el control de la propagación de la enfermedad generada por el virus Sars-Cov2, la suspensión de labores presenciales; así como de términos y plazos en las dependencias paraestatales de la administración pública del Estado de Quintana Roo”, publicado el quince de diciembre de dos mil veinte, y reinició su ejecución y distribución el dieciocho de enero.
48. Manifiesta que los programas sociales son mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria que contribuyen al ejercicio de derechos que garanticen una calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, entre otros; por lo que su implementación, ejecución y difusión, no está prohibida fuera del periodo que comprende entre las campañas y la jornada electoral, tal como el quejoso pretende hacer creer, además de ser atribuciones que tiene como Gobernador.
49. Si bien es cierto que las publicaciones denunciadas por el quejoso corresponden a la difusión de propaganda gubernamental, no menos cierto es que su difusión fue realizada fuera del tiempo que prohíbe la ley, por lo que no se ha vulnerado el principio de equidad en la contienda ni el

uso indebido de recursos públicos.

50. Respecto a la promoción personalizada, no le asiste la razón al quejoso, ya que dicha propaganda gubernamental es con la finalidad de difundir un programa social, y que no tiene intenciones de posicionarse ante la ciudadanía quintanarroense para la obtención del voto a algún cargo de elección popular, por lo que no ha incurrido en ninguna de las conductas denunciadas por el quejoso.
51. Finalmente, pide que se analice si se actualiza la causal de infracción prevista en el artículo 398, fracción II de la Ley de Instituciones, por ser la denuncia evidentemente frívola.

3. Causales de improcedencia.

52. Al emitir el acuerdo de fecha seis de febrero, la autoridad instructora determinó la procedencia de la queja por considerar que reunía los requisitos previstos por la normatividad electoral.
53. Por ello, es que este Tribunal considera infundadas las alegaciones de los denunciados por cuanto a que la denuncia debería desecharse por ser evidentemente frívola.
54. Lo anterior, toda vez que el Instituto ya determinó la procedencia de la queja al considerar que los hechos denunciados y las pruebas ofrecidas generaban indicios suficientes para iniciar el procedimiento, por lo que este Tribunal se abocará a realizar el estudio de fondo, conforme a los elementos de prueba que obran en el expediente para determinar si se actualiza o no la conducta denunciada.

4. Controversia y metodología.

55. Una vez señalados los hechos que constituyen la materia de denuncia, así como los razonamientos expresados por los denunciados, se concluye que el asunto versará en determinar si el ciudadano Carlos Joaquín, en su calidad de Gobernador del Estado de Quintana Roo, así como el PRD transgreden la normativa electoral por la realización de actos anticipados

de campaña, promoción personalizada y supuesta violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda por el uso indebido de recursos públicos debido a la realización y difusión del programa Juntos Avanzamos en la modalidad apoyo alimentario con la acción “Hambre Cero”, así como si se acredita o no la falta a su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) por parte del PRD por tales conductas.

56. Para lograr lo anterior y atendiendo a los principios de congruencia, exhaustividad y expedites que deben regir los actos de las autoridades, se precisa que la metodología para el estudio de los hechos denunciados indicados en la parte considerativa de esta sentencia, será verificar: **a)** La existencia o inexistencia de los hechos denunciados; **b)** Si el contenido de la queja transgrede la normativa electoral al actualizarse, o no, los supuestos jurídicos contenidos en la norma presuntamente vulnerada; **c)** En caso de ser procedente, se determinará la responsabilidad del presunto infractor; y **d)** En caso de proceder, resolver sobre la calificación de la falta e individualización de la sanción.

ANÁLISIS DE FONDO

57. Es importante precisar que el análisis de la existencia o inexistencia de los hechos se realizará de conformidad con las pruebas que integran el expediente, las reglas de la lógica, sana crítica y la experiencia. Así como, a los principios dispositivo y de adquisición procesal en materia de la prueba; el primero de ellos, impone a la parte quejosa la carga de presentar los elementos de convicción en los que respalde el motivo de su denuncia, así como el deber de identificar aquéllas que el órgano habrá de requerir cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin perjuicio de la facultad investigadora de la autoridad instructora; el segundo, consiste en la fuerza de convicción de los medios de prueba que deben ser valorados por el juzgador en relación a las pretensiones de todas las partes en el procedimiento y no solo del oferente, puesto que el proceso se concibe como un todo.
58. En ese contexto, este órgano jurisdiccional se abocará a la resolución del procedimiento especial sancionador que nos ocupa con el material



probatorio que obra en el expediente.

59. Por otra parte, acorde con la argumentación recogida en el criterio jurisprudencial **19/2008**⁶ de rubro: “**ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL**”, en esta etapa de valoración se observará uno de los principios fundamentales que regula la actividad probatoria que tiene como finalidad esencial el esclarecimiento de la verdad legal, que es el de adquisición procesal, por lo que en su momento, la valoración de las pruebas que obran en el expediente habrá de verificarse en razón de este principio en relación con las partes involucradas dentro del presente procedimiento especial sancionador, y no sólo en función a las pretensiones de los oferentes.

1. Medios de prueba.

i. Relación de los elementos de prueba.

a. Pruebas aportadas por la parte denunciante.

MORENA

60. A través del representante propietario del partido ante el Consejo General del INE, aportó los siguientes medios probatorios:
- **Prueba técnica:** consistente en seis imágenes insertas en su escrito de queja, mismas que fueron desahogadas por la autoridad instructora en la audiencia de pruebas y alegatos.
 - **Documental pública:** consistente en el acta circunstanciada de inspección ocular de fecha veintidós de enero, donde se dio fe de los links de internet referidos por el quejoso en su escrito.
 - **Presuncional legal y humana:** consistente en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.
 - **Instrumental de actuaciones:** en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.

b. Pruebas aportadas por la parte denunciada.

- PRD.

61. La representación del partido denunciado ofreció lo siguiente:

⁶ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

- **Documental pública:** consistente en la copia certificada de su acreditación como representante propietario del PRD ante el Consejo General.
- **Presuncional legal y humana:** consistente en todo lo actuado deduciendo todo lo que le sea más favorable.
- **Instrumental de actuaciones:** consistente en todas y cada una de las constancias que integren el expediente y sean favorables a sus intereses.

- Carlos Joaquín

62. En su escrito de comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos aportó los siguientes medios probatorios:

- **Documental pública:** consistente en la inspección ocular llevada a cabo al link de internet referido dentro del referido escrito de contestación, y comparecencia de fecha diez de febrero.
- **Instrumental de actuaciones:** consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo del presente escrito, en todo lo que lo beneficie.
- **Presuncional legal y humana:** consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados y beneficie sus intereses.

c. Pruebas recabadas por la autoridad sustanciadora.

- **Documental pública:** consistente en el acta de inspección ocular de fecha veintidós de enero, donde se realiza el desahogo de los links de internet ofrecidos por el quejoso en su escrito.
- **Documental pública:** consistente en el acta de audiencia de pruebas y alegatos de fecha diez de febrero, donde se realiza la admisión y el desahogo de las imágenes ofrecidas en el escrito de queja y se realiza el desahogo de la inspección ocular al link de internet referido por el ciudadano Carlos Joaquín en su escrito de comparecencia a la referida audiencia.
- **Documental pública:** consistente en la respuesta al requerimiento de información realizado al ciudadano Carlos Joaquín en su calidad de

Gobernador del Estado, así como los documentos anexos al mismo.

- **Documental pública:** consistente en la respuesta al requerimiento de información realizado a la ciudadana Rocío Moreno Mendoza, en su calidad de Secretaria de SEDESO, así como los documentos anexos al mismo.

ii. Valoración legal y concatenación probatoria.

63. Las **documentales públicas** por su propia y especial naturaleza, se consideran con valor probatorio pleno, toda vez que fueron emitidas por la autoridad en ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con el artículo 413 de la Ley de Instituciones.
64. Cabe mencionar, que este órgano jurisdiccional ha estimado que las inspecciones oculares realizadas por el personal del Instituto, deben atenderse de manera integral, esto es, se da fe no sólo del contenido textual de las actas, sino también de los anexos que forman parte de las mismas y que le constaron al funcionario que las realizó.
65. Así, mediante dichas actas de inspección ocular la autoridad instructora certifica y hace constar la información que se encuentra publicada en las referidas páginas de internet por lo que la valoración de aquellas como prueba plena, radica exclusivamente en la existencia y contenido de las publicaciones virtuales certificadas; es decir, el funcionario público únicamente certifica lo que se encontraba publicado en los links, videos o páginas de internet en la fecha de la certificación; pero de ninguna manera constituye una prueba plena respecto de los efectos o alcances que de su contenido pretende derivar el quejoso, ya que ello depende de un análisis específico y de la adminiculación con otro tipo de pruebas, que en su caso, integren el expediente.
66. En ese sentido, se tiene que las publicaciones en los portales de internet, por su naturaleza virtual, constituyen pruebas técnicas que tienen un carácter imperfecto, aun cuando su existencia y contenido se certifiquen por un funcionario público, pues éste último valor lo es únicamente el acta o documento levantado, más no así el contenido de las páginas de

internet; por tanto, dichas páginas resultan insuficientes por sí solas, para acreditar de manera fehaciente los efectos o alcances que en este caso pretende darles el quejoso.

67. De ahí que, en principio, las páginas de internet sólo representan indicios de los efectos que pretende derivarles la parte quejosa, y por tanto, se valoraran en términos de los artículos 16 fracción III de la Ley de Medios y 413 de la Ley de Instituciones, mismas que sólo harán prueba plena sobre su contenido cuando, a juicio de este Tribunal, si de los elementos contenidos en ellas, adminiculados con las demás pruebas, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, se genere convicción sobre la veracidad o no de lo que se pretende acreditar con las mismas.
68. Sirve de sustento a lo anterior, el criterio emitido por la Sala Superior, en la jurisprudencia **4/2014⁷** de rubro: **“PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN”**.
69. Asimismo, las partes en el presente procedimiento ofrecen la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto legal y humana, pruebas que en términos del tercer párrafo del artículo 413 de la Ley de Instituciones, en relación con el 16, fracción VI, de la Ley de Medios, sólo harán prueba plena cuando, a juicio de este Tribunal, de los elementos que se desprendan de ellas, adminiculados con las demás pruebas, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, se genere convicción sobre la verdad y serán valoradas en su conjunto y atento a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia.
70. Ahora bien, dada la naturaleza de las pruebas, se consideran como **documentales privadas** todos los documentos expedidos por los partidos políticos, coaliciones o particulares, y demás que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus

⁷ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

pretensiones, por lo que dichas documentales servirán como indicio en relación a su contenido y que vistas en su conjunto pueden generar convicción sobre la veracidad de las pretensiones formuladas por quien las ofrezca, conforme a lo previsto en los numerales 16 fracción II de la Ley de Medios y 413, párrafo tercero de la Ley de Instituciones.

71. Por tanto, señalada la descripción de las probanzas que obran en el expediente, así como el valor que ostentan, conforme a lo dispuesto en la Ley de Instituciones, lo procedente es identificar los hechos que se acreditan, conforme al análisis integral y adminiculado de las pruebas mencionadas en relación con lo antes manifestado y aceptado por las partes; con el objeto de que este Tribunal tenga convicción sobre lo que se llegue a determinar respecto a los hechos denunciados.

2. Hechos acreditados.

72. Del estudio realizado a los medios de prueba, así como a las constancias emitidas por la autoridad instructora y que obran en el expediente, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del presente asunto:

- El Gobierno del Estado se encuentra implementando el Programa Juntos Avanzamos en la modalidad de Apoyo Alimentario con la acción Hambre Cero, siendo la responsable de su implementación la SEDESO, a través de la Subsecretaría de Coordinación de Programas Sociales Zona Norte, mediante la Dirección de Participación ciudadana.
- Las reglas de operación que corresponden al citado programa “Juntos Avanzamos”, fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de septiembre de dos mil veinte, y su modificación fue el veintinueve de diciembre siguiente, de las cuales derivan las Convocatorias emitida en fechas cinco de noviembre y dieciocho de diciembre de dos mil veinte. (fechas anteriores al inicio del actual proceso electoral local).
- Los beneficiarios de dicho programa son personas residentes en diversas colonias de los municipios de Benito Juárez, solidaridad y Othón P. Blanco. Así como los grupos sociales o asociaciones civiles que atiendan a personas en situación de vulnerabilidad en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, interesadas en formar parte del programa, acorde con la convocatoria emitida el cinco de



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

noviembre y 18 de diciembre, respectivamente, ambas del dos mil veinte. (a foja 541–543 y 544-545 del expediente).

- Que la Sociedad Civil “HANAL QUINTANA ROO, A.C.”, está colaborando en la implementación del programa, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.2, capítulo XVI “Instancias Participantes” y XVII “Instancias ejecutoras” de las reglas de operación del Programa Juntos Avanzamos⁸.(a foja 146, en relación a las fojas 309 revés- 310 y 494 del expediente).
- Que se acredita existencia de dos de las publicaciones denunciadas⁹, (que redireccionan a la página oficial del Gobierno del Estado) en las que se observa la imagen del Gobernador del Estado de Quintana Roo, en las que refiere que el dieciocho de enero del año en curso, se llevó a cabo la reanudación del programa “Hambre Cero”.¹⁰ (a fojas 57 – 61 y 62 - 66 del expediente).
- Que se acredita la existencia de dos¹¹ publicaciones denunciadas, (que redireccionan a la página oficial de la Secretaría de Desarrollo Social) en la primera de estas se observa un texto en el cual establecen que el Gobierno del Estado de Quintana Roo tiene dentro de sus prioridades fomentar las actividades de desarrollo social que realicen las organizaciones civiles en beneficio de la población de la entidad. Y en la segunda, se observa un texto que hace referencia al Programa “Juntos Avanzamos, Modalidad de Apoyo Alimentario”. (a fojas 66-69 del expediente).
- Que se acredita que la asociación civil “Hanal Quintana Roo” se encuentra inscrita en el Registro de Asociaciones Civiles del Estado de Quintana Roo, tal como se tuvo de la inspección ocular, contenida en la foja 194 del expediente.

73. Por tanto, una vez que se ha establecido la existencia de los hechos motivos de denuncia, lo conducente es verificar si con su difusión se contravino la norma electoral, o bien si se encuentra apegado a derecho.
74. Para ello en primer lugar se establecerá el marco normativo que resulta aplicable al caso, y subsecuentemente, se estudiará si los hechos relatados se ajustan o no a los parámetros legales.

⁸ Los incisos b, c, d y e, son resultado de las actuaciones realizadas por la autoridad instructora, consistentes en documentales públicas con pleno valor probatorio de la existencia del programa social implementado por el gobierno del estado de Quintana Roo.

⁹ Las que se deducen de los enlaces: <https://qroo.gob.mx/inicio/index.php/2021/01/17/se-reactiva-la-entrega-de-alimentos-del-programa-hambre-cero-carlos-joaquin/> y <http://cgq.qroo.gob.mx/se-reactiva-la-entrega-de-alimentos-del-programa-hambre-cero-carlos-joaquin/>

¹⁰ Mediante el acta circunstanciada de inspección ocular, con fe pública y valor probatorio pleno, de la existencia de las publicaciones que en dicha acta se hicieron constar.

¹¹ Las que se aprecian de los enlaces http://plataformasedeso.qroo.gob.mx/index.php/registro_oc y <https://qroo.gob.mx/sedes/hambrezeroquintanaroo>

3. Marco normativo.

- Actos anticipados de precampaña y/o campaña

75. El artículo 41, Base IV, de la Constitución Federal, establece los plazos para la realización de campañas electorales, los requisitos y formas de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y las reglas para las precampañas y campañas electorales.
76. En relación a los actos campaña, el artículo 3 de la Ley de Instituciones, señala de manera literal lo siguiente:

“Artículo 3. ...

I. Actos anticipados de campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido político, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido político.

...”

77. Que del análisis de la normatividad antes invocada se puede concluir que se encuentra elevado a rango constitucional, el establecimiento de plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y que la violación a las disposiciones antes mencionadas, cometida por los partidos o por cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.
78. De lo expuesto hasta este punto, es posible obtener dos aspectos relevantes para la comprensión del asunto que nos ocupa: la finalidad o propósito que persigue la regulación de los actos anticipados de precampaña o campaña y los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad para arribar a la determinación de que los hechos que son sometidos a su consideración son susceptibles o no de constituir actos anticipados de precampaña o campaña.
79. Respecto del primero de los aspectos mencionados, debe decirse que la regulación de los actos anticipados de precampaña y campaña, tiene como propósito garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes (partidos políticos y candidatos), evitando que una opción política se encuentre en ventaja en

relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante o precandidato correspondiente.

80. Ahora bien, por cuanto hace al segundo aspecto, es decir, a los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad para determinar si se constituyen o no actos anticipados de precampaña o campaña política, debe decirse que son identificables los siguientes:
81. **La calidad de la persona que difunde el mensaje.** Por regla general los actos de campaña son realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos/as. (elemento personal)
82. **El momento o tiempo en el que se realizan los actos.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, en el supuesto jurídico que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las precampañas o campañas. (elemento temporal)
83. **Intención con la que se realiza el acto.** La finalidad de los actos anticipados de campaña, como aquellos que contienen un llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones que solicitan cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral. (elemento subjetivo).
84. Ahora bien, cabe señalar que para que esta autoridad jurisdiccional electoral, pueda determinar si los hechos constituyen o no actos anticipados de campaña, **es indispensable la concurrencia de los tres elementos referidos con antelación.**

- De las campañas y la propaganda.

85. De conformidad con el artículo 285, párrafo primero de la Ley de Instituciones, tenemos que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.
86. El propio artículo citado señala en su párrafo tercero, que la propaganda



electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

87. El mismo artículo en comento establece que, tanto la propaganda electoral como los actos de campaña, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestos por los partidos políticos en su plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado.
88. De la interpretación sistemática de las disposiciones anteriores se advierten las siguientes reglas:
 1. La campaña electoral, es un derecho que pueden realizar los partidos políticos, las coaliciones o los candidatos registrados.
 2. La finalidad de la campaña electoral es la de obtener votos.
 3. La propaganda electoral tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
 4. La propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos, en especial de su plataforma electoral.

- Proselitismo político.

89. El diccionario de la Real Academia Española define el proselitismo como la intención de sumar prosélitos. Prosélito, por su parte, es un sujeto que se incorpora a una agrupación. Partidario que se gana para una facción, parcialidad o doctrina. Persona ganada para una causa, sea una religión, un partido, una doctrina o incluso una opinión.
90. El proselitismo, por lo tanto, es el conjunto de actividades que una organización o una persona lleva a cabo con el objetivo de ganar adeptos para su causa. En este sentido, los candidatos a un cargo de elección popular realizan actos de proselitismo dentro de las campañas políticas.

91. Por ello, para el caso de fincar alguna responsabilidad administrativa a los servidores públicos, tuvieron que haber participado en un evento de carácter proselitista y en él, se hayan hecho manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a la finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.
92. Por lo tanto, la autoridad electoral debe verificar:
1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y
 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.
93. De esa manera lo establece la Jurisprudencia **4/2018¹²** de rubro: “**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**”.

- Uso de recursos públicos.

94. El artículo 134 de la Constitución Federal en su párrafo séptimo consagra el principio fundamental **de imparcialidad en la contienda electoral**; pues refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

¹² Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

95. Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.¹³
96. Por su parte, la Constitución Local, en su numeral 166 Bis, contempla que todos los servidores públicos del Estado y los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
97. **La propaganda**, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos**, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
98. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”
99. En la referida Constitución Local, el numeral 160, señala como servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, y en general, **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza** en el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial o en la **Administración Pública Estatal** o Municipal, entidades paraestatales y paramunicipales y órganos públicos autónomos a los que esta Constitución les otorga dicha calidad, **quienes serán responsables por los actos u omisiones en que**

¹³ Criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada. Criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros.

incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

100. En consonancia con lo anterior, el artículo 449 párrafo 1 inciso c), de la Ley General de Instituciones, establece que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, **cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.**
101. Asimismo, se dispuso que la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra particular relevancia en el marco de los procesos electorales federales y locales, dado que su violación puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que las autoridades electorales deben tutelar, a saber, el principio de equidad que debe regir la competencia electoral y el ejercicio efectivo del derecho al voto libre, intrínsecamente relacionados.

- Propaganda gubernamental.

102. Es importante precisar que por Propaganda Gubernamental, la Sala Superior¹⁴ ha sostenido que existe cuando el contenido de algún promocional, esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.
103. De esa manera, el artículo 41, apartado C, segundo párrafo, se establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de

¹⁴ SUP-RAP-74/2011 consultable en el siguiente link:
<https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00074-2011.htm>

las entidades federativas y municipios.

104. En el mismo sentido lo establece el artículo 293, párrafo tercero de la Ley de Instituciones.
105. De igual manera resulta orientadora la Jurisprudencia **18/2011¹⁵** a rubro: **“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”**.

- Promoción personalizada.

106. Ahora bien, la promoción personalizada se actualiza cuando se pretenda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos.
107. La promoción personalizada del servidor público también se actualiza al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto (se trate del propio servidor, de un tercero o de un partido político), o al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales.
108. En esas condiciones, también quedó establecido que, no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134 Constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que

¹⁵ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

primero se determine si los elementos que en ella se contienen, constituyen verdaderamente una vulneración a los mencionados principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

109. Asimismo, en la Jurisprudencia **12/2015**¹⁶ a rubro: **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**, se establece que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

4. Estudio del caso.

110. Es dable señalar que este Tribunal debe partir de una premisa cierta y exacta, como lo es la implementación del Programa Juntos Avanzamos en la modalidad de Apoyo Alimentario con la acción Hambre Cero, el cual beneficia a personas residentes en diversas colonias de los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Othón P. Blanco, así como a las personas en situación de vulnerabilidad que atiende la asociación civil “HANAL QUINTANA ROO, A.C.”, y que, mediante una propaganda gubernamental bajo la modalidad de comunicación social fue difundida en la página oficial del Gobierno del Estado y de la SEDESO.
111. Al respecto, este Tribunal sostiene lo siguiente:
- Que, del contenido de la comunicación social, se desprende que la misma corresponde a propaganda gubernamental relacionada con la información acerca de la reactivación de la entrega de alimentos del programa “Hambre Cero”.

¹⁶ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse//>



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

PES/003/2021

- Que, del análisis de la comunicación social, y de lo dispuesto en las reglas de operación del programa “Juntos Avanzamos” y de la Convocatoria emitida, **NO** existen elementos probatorios que acrediten con certeza la utilización de recursos públicos por parte del gobernador del estado denunciado, **con el fin de incidir en los resultados del actual proceso electoral del Estado**, debido a que no difunde mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular con la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o vincule a los procesos electorales. (con lo cual se estima que no se actualiza el **elemento subjetivo**, de los contemplados para actualizar un acto anticipado de campaña).
- **No se acredita la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**¹⁷, puesto que, las notas informativas que se publicaron en las páginas oficiales del Gobierno del Estado y de la SEDESQ, no se llevaron a cabo durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales¹⁸ y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. (con lo cual se estima que no se actualiza el **elemento temporal**, de los contemplados para actualizar un acto anticipado de campaña).
- Que con el cúmulo probatorio que obra en el expediente, con las afirmaciones realizadas por el quejoso en su escrito de denuncia y de la contestación de queja, ofrecimiento de pruebas y alegatos de Carlos Joaquín, no se acredita la intención del Gobernador del Estado en contender para alguna candidatura durante el proceso electoral local, por lo cual, en términos del artículo 20 de la Ley de Medios, en relación con el artículo 3 de la Ley de Instituciones, no se configura el elemento personal; es decir, la calidad de la persona que difunde un mensaje, de los contemplados para actualizar un acto anticipado de campaña.
- Con relación a la **promoción personalizada** denunciada, este Tribunal estima que es **inexistente** la infracción atribuida al sujeto denunciado; lo anterior, porque derivado del análisis integral del contenido de las notas informativas, si bien es cierto que el Gobernador del Estado realiza manifestaciones respecto de la reanudación del programa social “Hambre Cero”, realizado durante su administración, también lo es, **que en ningún momento se lo atribuye a título personal**, ni mucho menos

¹⁷ El inicio de la suspensión de la difusión de toda clase de propaganda gubernamental según el calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 lo es el 19 de abril, en concordancia con lo mandatado por el artículo 41, apartado c, de la Constitución y 293 de la Ley de Instituciones.

¹⁸ **La etapa de Campaña Electoral**, según el acuerdo IEQROO/CG/A-029-2020, del Consejo General, de fecha veintitrés de octubre de dos mil veinte, por medio del cual se aprobó el calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir a las y los integrantes de los once ayuntamientos de los municipios del estado de Quintana Roo, **inicia el 19 de abril**, de conformidad con lo establecido en el artículo 293 segundo párrafo de la Ley de Instituciones.

se advierte una exaltación de su figura o de alguna otra persona servidora pública o de su calidad de Gobernador del Estado; sino que, únicamente presenta la información de una acción concreta de gobierno.

112. Lo anterior es así, porque ha sido criterio reiterado de la Sala Superior¹⁹, que la participación de los servidores públicos en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, o bien, la participación **en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones** no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.
113. Se dice lo anterior, pues del análisis de la probable responsabilidad del servidor público denunciado, respecto de los recursos públicos utilizados en el programa social cuestionado, con base en la acreditación de las publicaciones a efecto de promocionar este; así como del cúmulo de las pruebas aportadas, y las recabadas por la autoridad administrativa electoral, se desprenden que los actos denunciados no constituyen proselitismo político electoral.
114. Puesto que, si bien, el artículo 134 de la Constitución Federal en su párrafo séptimo consagra el principio fundamental **de imparcialidad en la contienda electoral**; a efecto de que los servidores públicos tengan la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
115. No menos cierto es que de las probanzas que obran en el expediente únicamente se acredita que el Gobierno del Estado puso en marcha un programa social, que se dispuso con base en las reglas de operación del programa “Juntos Avanzamos”, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 22 de septiembre y 29 de diciembre de 2020, lo anterior, como parte de las atribuciones constitucionales y legales que el Gobierno del Estado detenta.²⁰

¹⁹ Así lo ha considerado la Sala Superior en la Jurisprudencia 38/2013 de rubro: “**SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**”.

²⁰ El fundamento legal para la implementación del Programa Juntos Avanzamos en la modalidad de Apoyo Alimentario, acción “Hambre Cero” son los artículos 92 de la Constitución Local; 3, 19 fracción II, 21, 23, 30 fracciones III, VII y XVI, 32 fracciones I, IV, V, VIII, y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 22 fracción XVII de la Ley para el

116. En cambio, de las conductas acreditadas, no se puede advertir que se haya utilizado dicho programa con el fin de usar el poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.
117. Pues, en las comunicaciones sociales denunciadas que se realizaron mediante notas informativas publicadas (en cuatro links que redireccionan dos a la página oficial de la SEDESO y dos a la página oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo), en dos de las cuales, el Gobernador del Estado hizo manifestaciones respecto a que el dieciocho de enero del año en curso, se llevó a cabo la reanudación del programa “Hambre Cero”, lo cual no puede ser considerado como un acto o evento proselitista, al no existir un llamamiento implícito o explícito del voto.
118. Por cuanto a la promoción personalizada que se denuncia, es pertinente analizar los elementos **personal, objetivo y temporal**, que refiere la Jurisprudencia **12/2015** citada en el marco normativo.
119. A partir de dichos elementos se puede señalar que únicamente se acredita el elemento **personal** al ser identificable el Gobernador del Estado en dos de las publicaciones denunciadas, ya que se logra distinguir e identificar la imagen del mismo; sin embargo, esa imagen en su contexto integral de difusión, se entiende como un elemento ilustrativo, dada la naturaleza del programa al que se hizo referencia.
120. Ahora bien, respecto al elemento **temporal**, este no se acredita, porque las publicaciones materia de denuncia, fueron divulgadas en la página oficial del Gobierno del Estado y en la de una dependencia de gobierno - SEDESO-, de manera previa a la etapa de campaña del proceso electoral local de Quintana Roo que inicia el diecinueve de abril del presente año.

Desarrollo Social; 5 y 7 fracción VII de la Ley del Periódico Oficial, de conformidad con los artículos 4° y 10° fracciones II, VIII, IX, XIII y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social e indígena del Estado de Quintana Roo, aplicable de conformidad al Segundo Transitorio del Decreto 070 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de junio de 2017.

121. Es decir, las publicaciones se llevaron a cabo fuera del periodo que el artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal en relación con el artículo 293 de la Ley de Instituciones, establecen para su suspensión.
122. Asimismo, no se acredita el **elemento objetivo**, el cual impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, que no se actualiza en el caso, pues como se mencionó, tal y como se observa del análisis de las publicaciones, únicamente se observa la imagen del Gobernador de Quintana Roo, sin embargo, no se aprecian frases que pretendan vincular directamente los logros de gobierno con su persona, el llamamiento a eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda para la entrega de los beneficios de programas sociales, así como tampoco hay elementos que impliquen que veladamente se pretende posicionar ante la ciudadanía resaltando sus cualidades personales, ni se le relaciona con un partido político.
123. Ya que como se ha mencionado, únicamente tienen un carácter informativo, a efecto de que la ciudadanía se mantenga conocedora respecto de la reanudación de un programa social.
124. De lo anteriormente expuesto, se evidencia que la normatividad en la materia atiende cuestiones relacionadas con la finalidad de prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan objetiva y razonablemente tener ese efecto.
125. Para determinar lo anterior la propia Sala, ha dicho que, esas expresiones o manifestaciones tienen que ser claras y sin ambigüedades, deben tener también como característica principal que, trasciendan al electorado por apoyarse, de manera ejemplificativa, en las palabras “vota por”, “elige a”,

“apoya a”, “emite tu voto por”, “(X) a (tal cargo)”, “vota en contra de”, “rechaza a” o cualquier otra que de forma explícita e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien.

126. Así, ha determinado que sólo las manifestaciones **explícitas e inequívocas**, permean en el aspecto subjetivo, para estar en condiciones de definir si existe o no apoyo o rechazo al voto.
127. En conclusión, respecto del contenido de la comunicación social realizada mediante publicaciones en las páginas oficiales, en donde el Gobernador del Estado hace referencia a la reanudación de un programa social, contrario a lo señalado por el quejoso, este órgano jurisdiccional determina que de la lectura y análisis del contenido de dicha nota, **no se advierte que exista pretensión de posicionar su imagen, transgrediendo el principio de equidad en la contienda.**
128. Debido a que de la referida comunicación social, se advierte que de las manifestaciones realizadas por el denunciado, no se identifica elemento alguno que pueda constituir violaciones en materia electoral, sobre propaganda electoral propia de una campaña, pues en la misma, no se difunden candidaturas, no se solicita el voto a favor o en contra de cierto candidato o partido político, así como tampoco se advierte que se expongan plataformas electorales ni planes de gobierno, ni mucho menos se hace alusión a la jornada electoral del proceso que se está llevando a cabo en el Estado.
129. En consecuencia, del análisis contextual de dicha comunicación social y de lo afirmado por el Gobernador de Quintana Roo, no se acreditan manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral que trascienda al conocimiento de la comunidad y que incida en la equidad de cara o con miras al proceso electoral local, elementos también indispensables para poder tener por acreditados los actos anticipados de campaña, por lo que no es posible inferir algún tipo de riesgo o afectación a los valores democráticos que deben regir la contienda comicial.

130. Así se desprende del acta circunstanciada de inspección ocular de fecha veintidós de enero del año en curso, en donde se dio fe de los enlaces de internet referidos por el quejoso, mismos que obran en el expediente a fojas 57 a 66.
131. Y de ellos, no es posible acreditar que las comunicaciones sociales que fueron difundidas por el Gobierno del Estado relativas a la información de la reanudación de un programa social, pudiesen, en dado caso, representar un riesgo real y objetivo a las condiciones de equidad en la contienda electoral, en particular del estado de Quintana Roo.
132. En consecuencia, no se puede acreditar los supuestos previstos para actualizar alguna vulneración a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal, toda vez que no existen elementos probatorios que acrediten con certeza la utilización de recursos públicos por parte del Gobernador denunciado, con el fin de incidir en los resultados del actual proceso electoral del estado, así como tampoco se puede acreditar que, en la información precisada en la publicación acreditada, se realicen manifestaciones a favor o en contra de alguno de los candidatos y/o partido político alguno. Ya que la propaganda gubernamental realizada tuvo fines informativos.
133. En tal sentido, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trascienden a cualquier público relevante y contengan: *i)* elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o *ii)* elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud.
134. Destaca que tampoco hacen un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a determinada candidatura o tipo de elección que tengan como consecuencia una violación a uno de los principios rectores de todo proceso electoral consistente en el de la equidad en la contienda.
135. Bajo estas consideraciones, no es posible establecer una regla general para considerar que las actividades de un servidor público relacionadas con sus atribuciones, constituya una transgresión a la normativa electoral,

concretamente a los principios de **equidad en la contienda e imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos, puesto que, en ningún momento, se hacen manifestaciones de carácter electoral.**

136. Ya que, si bien la legislación salvaguarda que los servidores públicos no distraigan los recursos de que disponen con la función que desempeñan, ésta no pretende limitar en detrimento de la función pública las actividades que les son encomendadas o su intervención en actos relacionados con motivo de las funciones inherentes a su cargo, como lo es en el presente caso, ya que la realización y difusión del mencionado programa, se llevó a cabo de acuerdo a las atribuciones que el denunciado tiene como Gobernador del Estado sin vulnerar los principios rectores de la función electoral, debido a que como ya se ha señalado no se difundieron mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato.
137. En consecuencia, y como se puede apreciar de los elementos de prueba señalados, no se acredita que las publicaciones constituyan un acto de naturaleza proselitista, sino que es una cuestión inherente a su cargo como Gobernador, lo cual no se encuentra prohibido por la normativa electoral. De ahí que no se viole el principio de imparcialidad.
138. Similares consideraciones y razonamientos se emitieron en la sentencia **SUP-JE-30/2019.**
139. Por otro lado, acerca de la manifestación realizada por la parte quejosa en su escrito de denuncia respecto de que el diecisiete de enero del presente año, se publicó la nota que hace mención de que se reiniciará el dieciocho de enero la entrega de paquetes alimentarios del programa Hambre Cero en la cuenta oficial del Gobierno del Estado de la red social Twitter y compartida por Carlos Joaquín, es de señalarse que este Tribunal no tuvo por acreditada dicha manifestación, puesto que de las fotografías e inspección ocular que aportó el actor en donde pretendían demostrar la existencia de dicha conducta, no se encuentran acreditados

los hechos que pretendía demostrar, esto es, se trató de manifestaciones genéricas, vagas e imprecisas que no fueron sustentados con pruebas que generen convicción de su dicho.

140. En consecuencia, de todo lo anteriormente razonado y como ha quedado acreditado, es que este Tribunal **determina la inexistencia de las infracciones denunciadas.**
141. Por último, al no advertirse alguna afectación directa a la normativa electoral, ya que de las probanzas aportadas no se tuvieron por acreditadas los hechos denunciados, este Tribunal considera que el PRD no incurre en culpa *in vigilando*²¹ al permitir la realización del programa social “Hambre Cero”, toda vez que la actuación de las y los servidores públicos parte de un mandato constitucional o legal que les sujeta a un régimen de responsabilidades específico que no se encuentra al cuidado de un partido político cuando actúan con dicha calidad; en consecuencia, dicha infracción resulta **inexistente** pues el servidor público emplazado actuó con esta calidad y no con la de militante del mencionado instituto político.
142. A causa del sentido de la presente resolución, resulta innecesario hacer pronunciamiento alguno respecto los puntos **c)** y **d)** propuestos en la metodología de estudio.
143. Por lo anteriormente fundado y motivado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Son **inexistentes** las conductas atribuidas al ciudadano Carlos Manuel Joaquín González en su calidad de Gobernador del Estado de Quintana Roo, así como al Partido de la Revolución Democrática, consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda por el uso indebido de recursos públicos.

²¹ Jurisprudencia 19/2015, de rubro: **CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS**

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

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

CLAUDIA CARRILLO GASCA

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE