



**PROCEDIMIENTO
ESPECIAL SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: PES/126/2024

DENUNCIANTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL.

DENUNCIADOS: JUANITA
OBDULIA ALONSO
MARRUFO.

MAGISTRADA PONENTE:
CLAUDIA CARRILLO
GASCA¹.

Chetumal, Quintana Roo, a uno de agosto del año dos mil veinticuatro².

Resolución que determina la **inexistencia** de las conductas denunciadas por el ciudadano Nellif Virgilio Domínguez Cruz, en su calidad de Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional³, ante el Consejo Distrital 11 del Instituto Electoral de Quintana Roo, atribuidas a la ciudadana Juanita Obdulia Alonso Marrufo, en su calidad de Presidenta Municipal de Cozumel.

GLOSARIO

Denunciada	Juanita Obdulia Alonso Marrufo, en su calidad de Presidenta Municipal de Cozumel.
Autoridad sustanciadora / Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo
Actor / denunciante / quejoso / PRI	Partido Revolucionario Institucional
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

¹ **Secretariado:** Carla Adriana Mingüer Marqueda y Erick Alejandro Villanueva Ramírez. **Colaboradora:** Karina Gabriela Dzul Gómez

² En lo subsecuente en las fechas en las que no se haga referencia al año, se entenderá que corresponden al año dos mil veinticuatro.

³ El adelante PRI.

Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

I. ANTECEDENTES

1. **Etapa de instrucción.** De las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:
2. **Calendario Integral del Proceso.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, el Consejo General aprobó el calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 para la renovación de los miembros de los once ayuntamientos del estado de Quintana Roo, calendario respecto del cual destaca para los efectos de la presente sentencia, lo siguiente:⁴

FECHA	ETAPA / ACTIVIDAD
03 de enero	Inicio del proceso de selección interna de candidatas y candidatos de los partidos políticos
05 de enero	Inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024
19 de enero – 17 de febrero	Periodo de Precampaña de Diputaciones y miembros de los Ayuntamientos
18 de febrero – 14 abril	Periodo de Intercampaña
02 – 07 de marzo	Periodo para solicitar el registro de planillas de candidaturas a miembros de los ayuntamientos
15 de abril – 29 de mayo	Inicio de la campaña
02 de junio	Jornada Electoral Local 2024
30 de septiembre	Conclusión del proceso electoral local ordinario

⁴ Establecidas en el calendario integral del proceso electoral local 2023-2024, aprobado por el Instituto, mediante Acuerdo IEQROO/CG/A071-2023 de fecha treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés.

3. **Presentación del escrito de la queja.** El catorce de mayo, se recibió en la Dirección de Jurídica, el escrito de queja signado por el ciudadano **Nellif Virgilio Domínguez Cruz**, en su calidad de **Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional**, ante el Consejo Distrital 11 del Instituto Electoral de Quintana Roo, el cual fue presentado en referido consejo, el día diez de mayo por el cual denuncia a la ciudadana **Juanita Obdulia Alonso Marrufo**, en calidad de **Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, Quintana Roo**, por supuestas contravenciones al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionadas con propaganda gubernamental en los que se destacan logros de ese gobierno municipal, por medio de la página web del Ayuntamiento antes referidos.

4. **Solicitud de Medidas Cautelares.** En el mismo escrito de queja, el partido quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares en el siguiente contenido literal:

“VI.- EN LA PRESENTE QUEJA SI SE SOLICITA LA APLICACIÓN DE LAS SIGUIENTES MEDIDAS CAUTELARRES:

- a) *.- Se ordene de inmediato por conducto de este H. Instituto que mediante oficio H. AYUNTAMIENTO DE COZUMEL, retire todas las propagandas gubernamentales que no se encuentren dentro de las excepciones establecidas en la ley ”*

5. **Constancia de registro.** El propio diez de mayo, en la Dirección, se registró el escrito de queja referido en el antecedente inmediato anterior, como un procedimiento especial sancionador, por ser la vía idónea para su tramitación, asignado así con el número de expediente **IEQROO/PES/219/2024**; determinándose que se llevara a cabo, ordenándose lo siguiente:

- De conformidad con la establecido en el artículo 116 fracción IV, inciso C), base 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 49, fracción III, último párrafo de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en los artículos 21 y 22 del Reglamento de la Función de Oficialía, y el artículo 21 del Reglamento de Quejas y Denuncias, ambos de este instituto, se considera necesario solicitar, mediante oficio respectivo, a la Titular de la*

Secretaria Ejecutiva por conducto de la Coordinación de la Oficialía Electoral y de Partes, ambas de este instituto, el ejercicio de la fe pública a efecto de llevar a cabo la inspección ocular de lo siguiente:

- *De una memoria extraíble tipo USB: y*
- *De la dirección electrónica: <https://cozumel.gob.mx>*

6. **Requerimiento al Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo.** A efecto de que proporcionara la siguiente información en relación al contenido denunciado por el partido quejoso, cuya respuesta obra en autos.
7. **Aviso a la Comisión.** En mismas fechas, la Dirección Jurídica dio aviso a las Consejeras integrantes de la Comisión del inicio del expediente IEQROO/PES/219/2024 con solicitud de medidas cautelares, para los efectos legales a que haya lugar.
8. **Inspección ocular al URL (link).** El quince de mayo, el servidor público electoral designada para ello, realizó el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, al URL (link) referido del antecedente anterior, mismo que consta en autos del expediente en que se actúa, en los efectos conducentes.
9. **Remisión del proyecto de acuerdo de medida cautelar.** El dieciséis de mayo del presente año, la Dirección Jurídica remitió el proyecto de acuerdo de medida cautelar del expediente IEQROO/PES/219/2024 a los integrantes de la Comisión, mediante oficio DJ/2419/2024 para su análisis y aprobación, en su caso.
10. **Acuerdo.** El catorce de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, se dictó Acuerdo dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con el número **IEQROO/PES/219/2024**; mediante el cual se determinó **IMPROCEDETE** la adopción de medidas cautelares, solicitado por el Partido Revolucionario Institucional representado por el ciudadano Nellif Virgilio

Domínguez Cruz, en su calidad de Representante Propietario, ante el Consejo Distrital 11, en el expediente que se actúa.

11. **Admisión, emplazamiento y citación para audiencia de pruebas y alegatos.** El dieciocho de mayo, la Dirección Jurídica, admitió la queja y ordenó notificar y emplazar a las partes corriéndoles traslado de copia certificada de las constancias que obran dentro del expediente IEQOO/PES/219/2024, señalándoles día y hora para llevar a cabo la Audiencia de Pruebas y Alegatos. Siendo notificados la denunciada y el Partido Revolucionario Institucional.
12. **Acta de audiencia de pruebas y alegatos.** El veintitrés de Julio, la Dirección Jurídica celebró la Audiencia de Pruebas y Alegatos, levantando el acta correspondiente, haciendo constar la incomparecencia de Juanita Obdulia Alonso Marrufo y el PRI.
13. **Recepción del expediente.** El veinticinco de Julio, el Tribunal tuvo por recibido el expediente IEQROO/PES/219/2024, a través del oficio DJ/3883/2024 suscrito por la Dirección Jurídica; el cual fue remitido a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal a efecto de llevar a cabo la verificación de su debida integración.
14. **Radicación y turno.** El veintisiete de Julio, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente PES/126/2024 turnándolo a la ponencia de la Magistrada Claudia Carrillo Gasca, en observancia al orden de turnos para la elaboración del proyecto.

II. CONSIDERANDOS

15. **Competencia. Jurisdicción y Competencia** Este Tribunal tiene jurisdicción y competencia para conocer y resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un PES en el que se denuncian presuntas infracciones a la normativa electoral.

16. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por 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; en concordancia con los artículos 3 y 4 del Reglamento Interno del Tribunal.
17. Cobrando además aplicación en lo conducente, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de rubro: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**⁵.

III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

18. Las causales de improcedencia deben analizarse previamente, porque si se configura alguna no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada por existir un obstáculo para su válida constitución.
19. Por ello, al emitir el acuerdo de fecha catorce de mayo, la autoridad instructora determinó la procedencia de la queja por considerar que reunía los requisitos previstos por la normatividad electoral.
20. En ese sentido, toda vez que la autoridad instructora ya determinó la procedencia de la queja al considerar que los hechos denunciados y las pruebas ofrecidas generaban indicios suficientes para iniciar el procedimiento, 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 las conductas denunciadas.

IV. PROCEDENCIA.

21. El presente PES, se estima procedente porque reúne los requisitos previstos en el precepto legal 427 de la Ley de Instituciones.

⁵ Jurisprudencia 25/2015, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, págs. 16 y 17. Consultable en la liga electrónica www.portal.te.gob.mx, sección Jurisprudencia.

1. Hechos denunciados.

22. Tomando en consideración que dentro de las formalidades esenciales del PES se encuentra el derecho de las partes a formular alegatos⁶, 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 PES.
23. En ese sentido, se procede a plantear los hechos que constituyen la materia de denuncia, así como los razonamientos expresados por la parte denunciada.

A) Denunciante

24. La parte actora refiere que, a la ciudadana Juanita Obdulia Alonso Marrufo, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, se encuentra realizando publicaciones desde el propio portal web del Ayuntamiento que, desde su óptica actualiza la hipótesis normativa de propaganda gubernamental.
25. El denunciante aduce, que, se encuentran probables contraversiones al Artículo 134 de la constitución relacionada con propaganda gubernamental de logros del gobierno del Municipio de Cozumel dirigido por Juanita Obdulia Alonso Marrufo quien hace un referente vinculatorio al partido político “*a la cuarta transformación*” que causan una supuesta afectación directa a los principios de legalidad, proporcionalidad e igualdad así como violación a lo que se establece en el Artículo 41, fracción III, base C constitucional, como al numeral 400 de la Ley de Instituciones.
26. Con el objeto de acreditar su dicho, presenta 3 fotografías y una memoria USB, que contiene un archivo de un video con una duración de cincuenta segundos.

⁶ Resulta aplicable, la jurisprudencia 29/2012, emitida por la Sala Superior de rubro: “**ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**”, consultable en el siguiente link: www.te.gob.mx/iuse/ ⁹ Véase la Queja IEQROO/PES/203/2024.

Solicitando a la autoridad instructora desahogue el mismo, para certificar los hechos denunciados.

27. Por último, solicita se realice el trámite correspondiente para a su escrito de queja presentado.

2. Excepciones y defensas

Denunciada Juanita Obdulia Alonso Marrufo.

28. La denunciada a pesar de haber sido emplazada por la autoridad instructora, mediante acuerdo de fecha catorce de mayo, no compareció de forma oral ni escrita a la audiencia de pruebas y alegatos.

3. Controversia y metodología

29. Derivado de los hechos que nos ocupan, la materia de litis dentro del presente PES, consiste en determinar si, las personas denunciadas incurrieron en indebida propaganda política por probables contraversiones al artículo 134 de la Constitución federal, relacionada con propaganda gubernamental al difundir logros del gobierno
30. Por razón de método se procederá al estudio de los hechos ya descritos en el siguiente orden:
 - A.** Determinar si los hechos motivo de la queja se encuentran acreditados.
 - B.** En caso de encontrarse demostrados, se analizará si los mismos constituyen infracciones a la normativa electoral.
 - C.** Si tales hechos llegasen a constituir una infracción o infracciones a la normativa electoral, se analizará si se encuentra acreditada la responsabilidad probable del o las personas probables infractoras. En caso de que se acredite la responsabilidad, se hará la calificación de la falta y la individualización de la sanción.
31. Conforme a la metodología señalada, se procede al estudio motivo de la queja, en la que se analiza la legalidad o no de los hechos denunciados en el presente

asunto, así como la verificación de su existencia y las circunstancias en las que se llevaron a cabo, ello a partir de los medios de prueba que obran en el expediente.

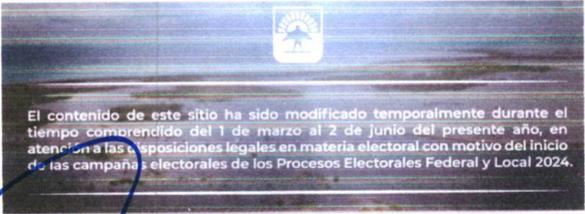
32. En ese contexto, este órgano jurisdiccional se abocará a la resolución del PES que nos ocupa con el material probatorio que obra en el expediente.
33. Lo anterior, acorde con la argumentación recogida en el criterio jurisprudencial 19/2008 de rubro: **“ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL”⁷**, 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, y que es el de adquisición procesal, por lo que, en su momento la valoración de las pruebas que obran en autos habrá de verificarse en razón de este principio en relación con las partes involucradas dentro del presente PES, y no sólo en función a las pretensiones del oferente
34. De igual forma se tendrá presente que, en términos del artículo 19 de la Ley de Medios, sólo son objeto de prueba los hechos controvertidos; por lo que, no lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes en el procedimiento que nos ocupa.

4. Medios de convicción

35. Con la finalidad de estar en condiciones de determinar la acreditación de los hechos denunciados, se debe verificar la existencia de éstos, lo cual se realizará tomando como base las etapas de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas tanto en lo individual como en su conjunto de las probanzas aportadas por las partes, así como de aquellas que hayan sido recabadas por la autoridad instructora.
36. De lo anterior, se tiene que los medios de prueba aportados por las partes, así

⁷ Consultable en el siguiente link de Internet: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/compilacion/jurisprudencia_v1_t1.pdf

como las recabadas por la autoridad instructora son los siguientes:

DENUNCIANTE PRI		DESAHOGO
<p>1. TECNICAS. Consistentes en 3 fotografías a color que se insertan en el escrito de queja.</p>	<p>ADMITIDA</p>	<p>IMAGEN 1</p>  <p>IMAGEN 2</p>  <p>IMAGEN 3</p> 
<p>2. DOCUMENTAL PÚBLICA.</p> <p>Consistente en acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, levantada el veinticuatro de febrero.</p>	<p>ADMITIDA</p>	<p>Misma que se desahoga por su propia y especial naturaleza.</p>
<p>3. DOCUMENTAL PÚBLICA.</p> <p>Consistente en el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, levantado el quince de mayo.</p> <p>Misma que comprende las pruebas ofrecidas por el partido quejoso en numerales 1, 2,3 y 5 del apartado "Medios de Convicción" del escrito de queja.</p>	<p>ADMITIDA</p>	<p>Misma que se desahoga por su propia y especial naturaleza</p>

<p>4. DOCUMENTAL PÚBLICA.</p> <p>Consistente en oficio si número, suscrito por el ciudadano Bruno Esteban Díaz Solís, en su calidad de Sindico Municipal del Honorable Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo.</p>	<p>ADMITIDA</p>	<p>Misma que se desahoga por su propia y especial naturaleza</p>
<p>5. PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.</p> <p>En su doble aspecto, legal y human, en todo lo que favorezca a los intereses del partido quejoso.</p>	<p>ADMITIDA</p>	<p>Misma que se desahoga por su propia y especial naturaleza</p>
<p>6. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.</p> <p>Todo en lo que favorezca a los intereses del partido quejoso.</p>	<p>ADMITIDA</p>	<p>Misma que se desahoga por su propia y especial naturaleza</p>
<p>La prueba marcada con el número 4 del apartado "Medios de Convicción" del escrito de queja, consiste en la certificación del video contenido en la dirección electrónica https://cozumel.gob.mx</p>	<p>NO ADMITIDA</p>	<p>La dirección remite a la página principal de la referida dirección, sin que pueda ubicarse el video de treinta y siete segundos referido por el partido quejoso.</p>

37. De lo anterior, se tiene que los medios de prueba aportados por las partes, así como las recabadas por la autoridad instructora fueron los plasmados en la tabla anterior.

5. Valoración probatoria.

<p>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.</p>
<p>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 este último valor lo es únicamente el acta o documento que al efecto se levante, más no así el contenido de la página de internet; por tanto, la página resulta insuficiente por sí sola, para acreditar de manera fehaciente los efectos o alcances que en el caso se pretenda darles por parte del quejoso.</p> <p>De ahí que, en principio, las páginas de internet sólo representan indicios de los efectos que pretende derivarle la parte quejosa, y por tanto, se valorarán 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 ella, administrados 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.</p>
<p>Las pruebas documentales privadas, tomando en consideración la propia y especial naturaleza de</p>

las mismas, en principio sólo generan indicios, y harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos, al concatenarse con los demás elementos que obran en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, en términos de lo dispuesto en los artículos 412 párrafo 1, fracción II, 413 párrafos 1 y 3 de la Ley de Instituciones.

Por otra parte, las **pruebas técnicas** sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obran en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí.⁸

En este sentido, dada su naturaleza, las pruebas técnicas tienen carácter imperfecto –ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionar y modificar, así como la dificultad para demostrar, de modo absoluto e indubitable, las falsificaciones o alteraciones que pudieran haber sufrido por lo que son insuficientes, por sí solas para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen; así, es necesaria la concurrencia de algún otro elemento de prueba con el cual deben ser adminiculadas, que las puedan perfeccionar o corroborar.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio emitido por la Sala Superior, en la jurisprudencia **4/2014⁹** de rubro: **“PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN”**.

Asimismo, **la instrumental de actuaciones, la presuncional en su doble aspecto legal y humana**, son 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, genere convicción sobre la verdad, y serán valoradas en su conjunto y atento a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.

38. 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.

V. ESTUDIO DE FONDO

1. Hechos existentes y acreditados.

39. Partiendo de los hechos narrados en la denuncia y tomando como base las constancias que obran en autos del expediente, se procede a realizar el análisis de los medios de prueba, de los cuales se advierte lo siguiente:

⁸ Véase el artículo 16, fracción III de la Ley de Medios y 413 de la Ley de Instituciones.

⁹ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

- **Calidad de la denunciada.** a la fecha en que se denunciaron los hechos, la denunciada ostenta la calidad de presidenta Municipal de Cozumel.
 - **Existencia del link <https://cozumel.gob.mx/>**
 - **Existencia de tres imágenes insertas en el escrito de queja**
 - **Existencia de un dispositivo de almacenamiento (usb) que contiene 15 imágenes estáticas.**
40. Por tanto, una vez que se ha establecido la existencia de los hechos motivo de denuncia, lo conducente es verificar si se contravino la norma electoral, o bien si se encuentra apegado a derecho.
41. 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.

2. Marco normativo.

- **Principio de equidad en la contienda**

Uno de los principales compromisos que tienen las instituciones electorales es el de establecer condiciones de igualdad para todas las personas y partidos políticos que participan en las elecciones.

El régimen democrático en México, debe garantizar que los contendientes se enfrenten en las mismas condiciones, y que sea la ciudadanía quien finalmente decida a quién otorgarle el voto.

La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un proceso electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado, respecto de los demás contendientes, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas.

La equidad se refiere, entonces, a que existan las mismas condiciones para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal –es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los partidos políticos, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada– como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector.

Por tanto, la equidad electoral se traduce en una competencia política justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.

- **Vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como beneficio indebido.**

En primer término, el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, dispone que las personas servidoras públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Sobre ello, la Sala Superior ha determinado¹⁰ que esta disposición constitucional impone deberes específicos a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

Si bien el precepto constitucional en cita hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia que se dé una actuación imparcial de las personas servidoras públicas, con el objeto de que ningún partido, candidatura o coalición obtenga algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.¹¹

En este sentido, el artículo 449, párrafo primero, inciso d), de la Ley Electoral, establece como conducta sancionable a las personas en el servicio público, el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.

Así, la Sala Superior ha establecido que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un **supuesto objetivo necesario**, consistente en que el proceder de las personas servidoras públicas influya o busque influir en la voluntad de la ciudadanía.¹²

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

Por su parte, respecto del principio de neutralidad, la misma Sala ha establecido¹³ que exige a todas las personas servidoras públicas para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable, **lo cual implica la prohibición de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes**¹⁴.

En este sentido, los encargados de las funciones ejecutivas deben evitar su participación en los asuntos internos del partido, aunque hayan sido postulados por éste, dada la naturaleza del cargo que ejercen. La responsabilidad de quien ejerce un cargo público es hacia la ciudadanía, no hacia el partido que lo postuló o por el que tiene simpatía, dado que el funcionario administrativo ejerce una responsabilidad pública, no partidista¹⁵.

Dicho caso debe distinguirse del de los servidores públicos que pertenecen al Poder Legislativo porque éstos no tienen funciones de dirección y mando, sino que tienen a su cargo la función deliberativa como dimensión de la democracia representativa, es decir, la naturaleza de su función implica una representación popular que generalmente se relaciona con la ideología correspondiente a un partido político.

¹⁰ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-163/2018.

¹¹ SUP-JRC-678/2015 y SUP-JRC-55/2018.

¹² Ver SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-88/2019. La Sala expresamente señala que lo que se busca prevenir y sancionar son los actos que puedan **tener un impacto real** o **poner en riesgo** los principios de equidad en la competencia y legalidad.

¹³ Tesis V/2016 de rubro **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**.

¹⁴ Sentencia emitida en el SUP-REP-21/2018.

¹⁵ Ferrajoli, Luigi. Principia iuris. *Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*. Editorial. Trotta. Madrid. 2016, pp. 186-188

3. Decisión del caso.

42. En el caso de estudio, este Tribunal determina la **inexistencia** de la infracción atribuida a la ciudadana Juanita Obdulia Alonso Marrufo, en su calidad de Presidenta Municipal de Cozumel, por la supuesta transgresión al artículo 134 de la Constitución Federal, por difundir propaganda gubernamental.

4. Justificación

43. La parte quejosa, arguye que se transgredió lo establecido en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, pues a su juicio, se difundió propaganda electoral en periodo prohibido al entregar el pago de becas y apoyos escolares en la página oficial del ayuntamiento referido.
44. Ahora bien, es importante destacar que el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, señala 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 de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

45. Derivado de lo anterior, la Sala Superior ha definido a la propaganda Gubernamental como toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación¹⁶ o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía¹⁷.

¹⁶ Lo cuales son: impresos, audiovisuales o electrónicos.

¹⁷ Párrafo 118 de la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado SUP-REP144/2019. Asimismo, se ha abordado su delimitación en las sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019, entre otras.

46. Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda¹⁸, entendida como una vertiente de comunicación gubernamental, consiste en que se pretende publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población. Esto es, se diferencia de aquella otra comunicación gubernamental que pretende exclusivamente informar una situación concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.

47. La misma Sala Superior, ha señalado las reglas¹⁹ que se deben atender para tener por existente la Propaganda Gubernamental, las cuales son:

*“Respecto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.*

*• Por lo que hace a su **intencionalidad** (o finalidad), la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.*

*• Con relación a su **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.”*

48. Ahora bien, conforme al acta circunstanciada identificada de fecha quince de mayo, se desprende quince imágenes contenidas dentro de un dispositivo de memoria y de las cuales si bien, aparece en algunas la imagen de la denunciada, no se advierten circunstancias de tiempo, modo y lugar que permita a esta autoridad realizar un estudio u análisis que permita determinar una transgresión a la norma constitucional en términos precisados por el PRI. Pues aun y concatenando esas imágenes con el link inspeccionado, no se advierte tampoco las circunstancias necesarias que permitan realizar la existencia siquiera indiciaria de propaganda gubernamental.

¹⁸ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

¹⁹ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

49. También, es dable señalar que tampoco fue admitida como prueba, la existencia de un supuesto video en la que se difunde los hechos denunciados por el PRI, pues de la inspección de la autoridad sustanciadora, no advirtió la ubicación del referido video en la página de internet denunciada.
50. Además, cabe referir que las imágenes que inserta el PRI en su escrito de queja, con el fin de acreditar el hecho que denuncia, constituyen una prueba técnica, la cual, por sí sola únicamente tiene carácter indiciario y resulta insuficiente para tener por acreditados de manera fehaciente los hechos denunciados.
51. Lo referido, dada la naturaleza de las pruebas técnicas pues estas poseen un carácter imperfecto, ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionarse y modificarse, así como la dificultad para demostrar, de modo absoluto e indudable, las falsificaciones o alteraciones que pudieran haber sufrido.
52. En ese sentido, dicha probanza necesariamente tiene que ser adminiculada con algún otro elemento de prueba que pueda generar convicción en el juzgador, a efecto de acreditar de manera fehaciente los hechos que se pretenden probar, sirve de sustento a lo referido la jurisprudencia 4/2014²⁰, aprobada por la Sala Superior, de rubro: **“PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN”**.
53. Al respecto, resulta oportuno señalar que la prueba idónea para acreditar la existencia o dar fe de las publicaciones controvertidas es la diligencia de inspección ocular que lleva a cabo la autoridad instructora o, en su caso, un fedatario público, pues a través de ella el Instituto realiza la verificación de hechos o circunstancias, para producir convicción en el ánimo del juzgador sobre la veracidad de los hechos expuestos, tal como se refiere en el precepto

²⁰ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 23 y 24. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Justicia Electoral Digital.

412, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones en correlación el artículo 16, fracción V de la Ley de Medios.

54. No obstante, este Tribunal, advierte que de la verificación de las imágenes contenidas en el USB ofrecido como prueba e inspeccionado por la autoridad instructora mediante según consta en el acta de inspección ocular de fecha quince de mayo, no se percibe que contengan en términos de lo denunciado algún elemento circunstancial que permita realizar el estudio sobre la actualización de propaganda gubernamental como lo precisa el actor.
55. En consecuencia de lo anterior, no es posible realizar un análisis que permita con las pruebas aportadas y las recabadas por la autoridad instructora, la vulneración a los principios equidad, neutralidad e imparcialidad que aduce el actor, pues con las pruebas aportadas por el partido actor en el presente PES, no se cumple con la carga probatoria necesaria para acreditar la existencia de las conductas señaladas, al ser insuficientes para demostrar los extremos que se pretende, es por ello que este Tribunal estima, que los elementos que con los elementos que obran en el expediente, no son suficientes, ni idóneos para actualizar las conductas denunciadas.
56. Pues es importante precisar que en los procedimientos administrativos sancionadores, como regla general, la carga de la prueba corresponde al quejoso, de igual manera lo ha sostenido la Sala Superior en la Jurisprudencia 12/2010²¹ de rubro: **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE**, que tiene su fundamento en el principio general del derecho consistente en que “el que afirma está obligado a probar”.
57. Inclusive, cabe señalar que, en este tipo de procedimientos sancionadores resulta aplicable el principio de presunción de inocencia²², consistente en que

²¹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Numero 6, 2010, páginas 12 y 13.

²² Dispuesto en la Jurisprudencia 21/2013, bajo el rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal

se debe de tener como inocente a la persona imputada mientras no se pruebe plenamente su culpabilidad, ya que éste tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas se excedan en sus funciones involucrando de manera arbitraria a los probables responsables. Sirve de sustento a lo dicho, el pronunciamiento de la Sala Superior en la jurisprudencia 21/2013 y las tesis XVII/2005 y LIX/2001, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.”**, **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.”** y **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”**.

58. De lo anterior, como se ha evidenciado, se puede concluir que la parte denunciante no cumplió con la carga probatoria, por tanto, a juicio de esta autoridad, no demuestra con las pruebas suficientes e idóneas la comisión de la conducta ilícita denunciada, así como el señalamiento que expresa en contra de la parte denunciada.
59. Por tales consideraciones y al no haber prueba en contrario que acredite las conductas atribuidas a los denunciados se hace necesario, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 431, fracción I de la Ley de Instituciones, declarar la inexistencia de los actos impugnados atribuidos a los denunciados.
60. 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.
61. Por lo anteriormente fundado y motivado, se:

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Numero 13, 2013, páginas 59 y 60. 15 El cual fue anexado a la comparecencia del candidato denunciado, a la audiencia de pruebas y alegatos, mismo que obra en autos del expediente.

RESUELVE

ÚNICO. Se determina la **inexistencia** de las infracciones denunciadas.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho corresponda.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, en sesión jurisdiccional, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada en funciones Martha Patricia Villar Peguero y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos Provisional del mismo, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA EN FUNCIONES

**MARTHA PATRICIA VILLAR
PEGUERO**

MAGISTRADA EN FUNCIONES

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS PROVISIONAL

GUILLERMO HERNÁNDEZ CRUZ.