



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-REP-73/2020

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, a uno de julio de dos mil veinte.

Sentencia que revoca, en la parte impugnada, el acuerdo dictado el quince de junio del presente año por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el expediente UT/SCG/PE/JEDA/JD04/QROO/41/2020.

ÍNDICE

ANTECEDENTES DEL CASO	
I. Procedimiento especial sancionador	1
II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador	2
CONSIDERACIONES DEL CASO	
I. Competencia	3
II. Procedencia	3
III. Estudio de fondo	4
PUNTO RESOLUTIVO	11

GLOSARIO

Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Mara Lezama:	María Elena Hermelina Lezama Espinosa, presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES DEL CASO

I. Procedimiento especial sancionador.

1. Denuncia. El doce de junio,² Javier Enrique Domínguez Abasolo denunció por la vía del procedimiento especial sancionador a Mara Lezama, con motivo de la difusión por televisión³ el **veintisiete de mayo**

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios y Aarón Alberto Segura Martínez.

² Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden a dos mil veinte.

³ Canal 10 de televisión abierta en Quintana Roo. A dicho del denunciante, dicha señal está concesionada a favor de *Promoción del Caribe S.A. de C.V.*

SUP-REP-73/2020

de un programa en el que, a decir del denunciante, se promocionó la imagen, voz y nombre de la servidora pública.

A juicio del denunciante, con ello se actualizan las infracciones consistentes en propaganda personalizada, uso indebido de recursos públicos y adquisición de tiempos en televisión.

Por ello, solicitó el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, al efecto de que se ordenara la suspensión de lo que considera es la ilícita promoción de la denunciada.

2. Registro y acumulación. El quince de junio, el titular de la Unidad Técnica registró la denuncia con la clave UT/SCG/PE/JEDA/JD04/QROO/41/2020 y la admitió a trámite.

Además, ordenó su acumulación al diverso expediente UT/SCG/PE/JCCM/JD04/QROO/8/2020 y acumulados, al considerar que se cuestionan hechos que, en lo sustantivo, ya fueron denunciados en ese asunto.

3. Cautelares. En ese mismo acuerdo, el titular de la Unidad Técnica consideró que la solicitud de medidas cautelares era notoriamente improcedente, al existir ya un pronunciamiento⁴ por parte de la Comisión de Quejas relacionado con la difusión de transmisiones como la cuestionada.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Recurso. El diecisiete de junio, inconforme con la decisión sobre las medidas cautelares, el ahora recurrente interpuso el presente medio de impugnación.

2. Recepción y turno. El escrito y sus constancias se recibieron en la Sala Superior el veintidós de junio. En esa misma fecha, el magistrado

⁴ Acuerdo ACQyD-INE-4/2020, de ocho de junio, "...relacionado con la difusión de transmisiones como las cuestionadas, a través del canal 8.1 de televisión abierta, así como de la estación Radio Cultural Ayuntamiento, 105.9 de FM, ambas difusoras domiciliadas en la ciudad de Cancún, Quintana Roo".



presidente integró el expediente **SUP-REP-73/2020** y lo turnó a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el recurso se admitió a trámite. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES DEL CASO

I. Competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido para controvertir un acuerdo dictado por el titular de la Unidad Técnica mediante el cual se determinó notoriamente improcedente el formular una propuesta de medidas cautelares a la Comisión de Quejas.⁵

II. Procedencia.

a. Forma. El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo constan el nombre y firma autógrafa del recurrente, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto recurrido, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios y los preceptos jurídicos presuntamente violados.⁶

b. Oportunidad. Dado que el acuerdo impugnado se notificó el dieciséis de junio y el recurso se presentó el diecisiete siguiente, es evidente que fue promovido dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas.⁷

c. Legitimación. Se satisface, en tanto el recurrente interpuso el presente medio de impugnación por su propio derecho.⁸

⁵ Ello, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución; 186, fracción III, inciso h) y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2 de la Ley de Medios.

⁶ Ello, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Medios.

⁷ En términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

⁸ Ello, de conformidad con el artículo 13, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios.

SUP-REP-73/2020

d. Interés jurídico. Se satisface el requisito, en tanto el recurrente es la misma persona a la cual se dirigió el acto impugnado en el procedimiento especial sancionador que él mismo promovió.⁹

e. Definitividad. En la legislación electoral no existe algún otro medio de impugnación que permita combatir la resolución reclamada.

III. Estudio de fondo.

Para identificar correctamente cuál es la problemática a resolver en el presente caso y así poder dar una respuesta exhaustiva y congruente con la misma, en primer lugar se dará cuenta de las razones jurídicas que sustentan el acto controvertido en la presente instancia.

Seguido de ello, se hará una síntesis de los argumentos que respaldan la pretensión del recurrente, los cuales tienen como propósito evidenciar la inadecuación del acto controvertido al orden jurídico. Hecho lo anterior, se procederá al análisis y resolución de la problemática.

1. Acto controvertido. El titular de la Unidad Técnica consideró que la solicitud de adoptar medidas cautelares era notoriamente improcedente, en términos del artículo 39, fracción IV del Reglamento de Quejas,¹⁰ de conformidad con el siguiente razonamiento:

- El ocho de junio, la Comisión de Quejas aprobó el acuerdo ACQyD-INE-4/2020, **relacionado con la difusión de transmisiones como las cuestionadas**, a través del canal 8.1 de televisión abierta, así como de la estación Radio Cultural Ayuntamiento, 105.9 de FM, ambas difusoras domiciliadas en la ciudad de Cancún, Quintana Roo. En dicho acuerdo se sostuvo que la medida cautelar es improcedente, en tanto:
 - No existen elementos o bases para considerar que la transmisión del material radiofónico es consecuencia de una contratación o

⁹ Ello, de conformidad con el artículo 12, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

¹⁰ Artículo 39. De la notoria improcedencia. 1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando: ... IV. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.



adquisición de este tipo de espacios con la finalidad de influir en las preferencias electorales.

- No se colma el elemento objetivo de la promoción personalizada, en tanto del análisis del contenido del programa objeto de queja, no se advierte que tenga como finalidad hacer apología del ejercicio de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa como presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, sino informar a la audiencia de Radio Cultural Ayuntamiento, contenidos de carácter informativo e interés general, como lo pueden ser la evolución de la pandemia de Covid-19 en el marco de la región en la cual tiene cobertura la estación de radio, las vías de acceso a los servicios electrónicos que presta el ayuntamiento de Benito Juárez, gestiones para la rehabilitación y conservación de espacios públicos y otras de similar naturaleza.
- No existen bases para considerar que se está en presencia de actos ilícitos o probablemente ilícitos caracterizados por ser sistemáticos, continuos, o con altas probabilidades de que se repetirán en el tiempo, por lo que no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva, máxime que no se considera que el contenido denunciado sea ilegal.
- Al existir un pronunciamiento por parte de la Comisión de Quejas respecto de emisiones similares a la que es materia de la solicitud, sería innecesario y ocioso someterle un proyecto de acuerdo de medidas cautelares, por lo que debe desecharse la solicitud.

2. Argumentación del recurrente. Del análisis de su escrito de impugnación, esta Sala Superior advierte que las razones fundamentales que el recurrente aduce para evidenciar la ilicitud del acuerdo impugnado son las siguientes:

- **Violación al deber de fundamentación y motivación**, porque el titular de la Unidad Técnica se atribuye facultades propias de la Comisión de Quejas, al no contar con atribuciones para resolver sobre las medidas cautelares.

SUP-REP-73/2020

- **Violación de los derechos de acceso a la justicia y de legalidad**, en tanto la autoridad resuelve la improcedencia de las medidas cautelares con base en otro asunto en el que se analizaron hechos distintos.

Cabe precisar que el recurrente únicamente endereza agravios en contra del apartado relativo al desechamiento de la solicitud de medidas cautelares, sin que controvierta los restantes apartados, que fueron acordados también en el mismo acto reclamado.

Por lo tanto, esos apartados quedan intocados, y el pronunciamiento de la presente sentencia únicamente versara sobre el tema del desechamiento de la notoria improcedencia de las medidas cautelares.

3. Problemática a resolver. Visto lo anterior, esta Sala Superior advierte que la problemática a resolver consiste en analizar si el titular de la Unidad Técnica cuenta con la facultad de determinar la improcedencia de medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador, a partir de la existencia de otro asunto en el que la Comisión de Quejas ya haya analizado hechos similares a los denunciados.

4. Análisis de la problemática. Esta Sala Superior considera que la determinación recurrida es contraria a Derecho, pues **el titular de la Unidad Técnica carece de competencia para emitir pronunciamientos valorativos en relación con los hechos sobre los cuales se solicite el dictado de medidas cautelares, al ser una facultad exclusiva de la Comisión de Quejas.**

A continuación se presentan las razones que sustentan esta decisión.

a. Marco normativo. Las bases de la regulación del procedimiento especial sancionador se encuentran en la Ley Electoral, particularmente en el libro VIII “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, capítulo IV “Del procedimiento especial sancionador”.

Es en ese apartado que se encuentra el artículo 471, párrafo 8, que a la letra dice:



de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.”

En diversos precedentes, esta Sala Superior ha sustentado¹¹ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Por ello, debe entenderse que las medidas cautelares dictadas al tenor de los procedimientos especiales sancionadores tienen como propósito, entre otros, evitar que se sigan realizando conductas que se estiman contrarias a Derecho, aún y cuando dicha calificación provenga de un análisis preliminar de los hechos.

Ello, con la finalidad de evitar que se siga lesionando el orden jurídico durante la tramitación de las respectivas quejas o denuncias en la materia.

Ahora bien, el detalle de la aplicación de la Ley Electoral en torno a los procedimientos especiales sancionadores tramitados por la Unidad Técnica se encuentra en el Reglamento de Quejas. En dicho documento normativo, en relación con el dictado de las medidas cautelares, se tiene lo siguiente:

Artículo 38.  Reglas de procedencia.

1. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por:  I. El Consejo General y la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica, y  II. Los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo. ...

Artículo 39. De la notoria improcedencia.

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:

...

¹¹ Véase la Jurisprudencia 14/2015 de este Tribunal, de rubro “MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”.

SUP-REP-73/2020

IV. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

2. En los casos de notoria improcedencia previstos en las fracciones I y IV anteriores, la Unidad Técnica, efectuando una valoración preliminar al respecto, podrá desechar la solicitud sin mayor trámite, lo que notificará por oficio a la Presidencia de la Comisión, y al solicitante de manera personal.

(énfasis añadido)

A partir de una interpretación sistemática y funcional de las anteriores disposiciones normativas, esta Sala Superior considera que la persona titular de la Unidad Técnica sí cuenta con la facultad para determinar si alguna solicitud de medidas cautelares es notoriamente improcedente por existir un pronunciamiento previo por parte de la Comisión de Quejas, evitando así pronunciamientos ociosos por parte de ésta en relación con algún hecho o conducta que ya hubiese sido materia de análisis, abonando así a la celeridad que rige la tramitación de los procedimientos especiales sancionadores.

Es bajo esta lógica que el correcto ejercicio de la facultad de mérito presupone que el hecho denunciado respecto del que se solicite el dictado de alguna medida cautelar ya haya sido materia de análisis por el órgano originalmente facultado para ello: la Comisión de Quejas.

Por ello, cuando el artículo 39, párrafo 2 del Reglamento de Quejas apunta que la persona titular de la Unidad Técnica puede efectuar una “valoración preliminar” de los hechos sobre los cuales se solicita la medida cautelar para calificarla de notoriamente improcedente, debe entenderse como un mero **acto de corroboración** de que tales hechos ya fueron materia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Quejas, pero **no como una facultad para determinar la aplicabilidad de las razones que hayan sustentado una eventual concesión o negación de la tutela preventiva en algún caso similar.**

b. Caso concreto. Ahora bien, según se advierte de las constancias, en el presente asunto, el titular de la Unidad Técnica consideró que la solicitud de adoptar medidas cautelares era notoriamente improcedente, precisamente en términos del artículo 39, fracción IV del Reglamento de Quejas, en tanto la Comisión de Quejas ya había emitido un



pronunciamiento relacionado “**con la difusión de transmisiones como las cuestionadas**” en el presente procedimiento especial sancionador.

Para sustentar su determinación, refirió el acuerdo ACQyD-INE-4/2020, de ocho de junio, “...*relacionado con la difusión de transmisiones como las cuestionadas, a través del canal 8.1 de televisión abierta, así como de la estación Radio Cultural Ayuntamiento, 105.9 de FM, ambas difusoras domiciliadas en la ciudad de Cancún, Quintana Roo*”.¹²

Incluso, según se advierte de la lectura del acto recurrido, ordenó que dicho acuerdo le fuera notificado al denunciante como parte integral de la resolución, lo que pone en evidencia su función de sustento de la determinación.

A juicio de este órgano jurisdiccional, con este razonamiento queda en evidencia que, tal y como lo afirma el recurrente, el titular de la Unidad Técnica aplicó de manera incorrecta la regla prevista por el artículo 39 del Reglamento de Quejas, pues excedió su facultad de “valoración preliminar” en relación con los hechos denunciados, al incurrir en un ejercicio comparativo que terminó por **asimilar** los hechos denunciados con otros que ya habían sido resueltos por la Comisión de Quejas.

En este sentido, es incuestionable que su actuar no solamente se limitó a corroborar que ya había un pronunciamiento sobre los hechos materia de la denuncia, sino que **los calificó como similares a otros** que ya habían sido materia de análisis en relación con las medidas cautelares, y a partir de ello consideró su notoria improcedencia.

En todo caso, **la verificación de que a los hechos materia del presente caso les corresponde el mismo tratamiento respecto de las medidas cautelares solicitadas es una facultad reservada para la Comisión de Quejas**, al ser el órgano que la normatividad electoral prevé como legitimado para realizar dicha tarea de análisis y valoración.

¹² Dicho acuerdo se dictó al tenor del procedimiento especial sancionador identificado con el número T/SCG/PE/JCCM/JD04/QROO/8/2020, y sus acumulados UT/SCG/PE/DGL/JD04/QROO/11/2020 y UT/SCG/PE/DLG/JD04/QROO/12/2020.

SUP-REP-73/2020

Ello es evidente si se toma en consideración que los hechos denunciados en el procedimiento especial sancionador del cual emana el acto que ahora se revisa tienen que ver con la difusión por televisión **el veintisiete de mayo** de un programa en el que, a decir del denunciante, se promocionó la imagen, voz y nombre de Mara Lezama.

Estos hechos son diversos de los que fueron analizados en el acuerdo ACQyD-INE-4/2020, los cuales, como la misma autoridad reconoce, se relacionan con “...*la difusión de transmisiones como las cuestionadas, a través del canal 8.1 de televisión abierta, así como de la estación Radio Cultural Ayuntamiento, 105.9 de FM, ambas difusoras domiciliadas en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.*”

Ello puede evidenciarse a partir de la siguiente comparación entre los hechos materia de cada uno de los procedimientos:

Expediente	UT/SCG/PE/JCCM/JD04/QROO/ 8/2020 y acumulados (ACQyD-INE-4/2020)	UT/SCG/PE/JEDA/JD04/QROO 41/2020 (acto recurrido)
Hechos denunciados	El programa de televisión “Contingencia Mara Lezama”, difundido a través de SIPSE TVCANCUN, canal 8.1, el <u>veinte de mayo</u> de dos. El programa de radio “Programa Especial Información Coronavirus COVID-19”, a través de la frecuencia 105.9, en la estación Radio Cultural Ayuntamiento, <u>el veintidós de mayo</u> .	El programa de televisión difundido por la señal del canal 10 de televisión abierta con cobertura en Cancún, <u>el veintisiete de mayo</u> .
Contenido de los hechos denunciados	En el programa de radio: la evolución de la pandemia de Covid-19 en el marco de la región en la cual tiene cobertura la estación de radio, las vías de	Entre otros: la reactivación económica del municipio, las acciones de gobierno en torno a la crisis sanitaria originada por el covid-19 y sus estadísticas, la



	acceso a los servicios electrónicos que presta el ayuntamiento de Benito Juárez, gestiones para la rehabilitación y conservación de espacios públicos tales como las playas y el aeropuerto, entre otros.	labor del DIF, la plataforma digital "ECUN", una invitación relacionada con la presentación de la campaña "Ven al Caribe mexicano", la visita del presidente de la República a la ciudad, decisiones en torno a la obra conocida como "Tren Maya", entre otras.
--	---	---

Aunado a lo anterior, no pasa por alto a este órgano jurisdiccional que en dicho acuerdo, la Comisión de Quejas determinó que la transmisión del programa de televisión del veinte de mayo se trataba de un acto consumado, en tanto la concesionaria de la señal por la cual se transmitió manifestó que la retransmisión de diversos programas en los que apareció Mara Lezama finalizó el veintisiete de mayo.

En este sentido, quien tendría que analizar si a la difusión del programa que se denunció en este procedimiento especial sancionador le corresponde el mismo tratamiento, a partir de los elementos de prueba con los que cuente, es a dicho órgano, incluso pudiendo tomar en cuentas las similitudes y/o diferencias de contexto y contenido entre uno y otro programa para arribar a su decisión.

Por lo anterior, es claro para este órgano jurisdiccional que **el titular de la Unidad Técnica se atribuyó una competencia que la ley no le reconoce**, al desechar la solicitud de medidas cautelares a través de un ejercicio de plena valoración de los hechos denunciados y de las razones que deben operar para no concederles la tutela preventiva, facultad que está reservada para la Comisión de Quejas.

Por ello, debe considerarse que los argumentos propuestos por el ahora recurrente son **fundados y suficientes para revocar** el acto impugnado.

Similar criterio se sostuvo en las resoluciones correspondientes a los expedientes SUP-REP-30/2017 y SUP-REP-574/2015, del índice de esta Sala Superior.

SUP-REP-73/2020

5. Efectos del fallo. En atención a las anteriores consideraciones, al resultar esencialmente **fundados** los argumentos hechos valer por el recurrente, lo procedente es revocar en la parte impugnada del acuerdo recurrido, para el efecto de que la persona titular de la Unidad Técnica, de no advertir la actualización de alguna otra causa de notoria improcedencia, someta de inmediato a la consideración de la Comisión de Quejas la solicitud de medidas cautelares, a fin de que a la brevedad determine en el ámbito de sus facultades lo que en Derecho corresponda, debiendo informar a esta Sala Superior del cumplimiento a la presente ejecutoria.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emite el siguiente

PUNTO RESOLUTIVO

ÚNICO. Se revoca, en la parte impugnada, la determinación adoptada por la persona titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dentro del expediente UT/SCG/PE/JEDA/JD04/QROO/41/2020, de quince de junio del año en curso, para los efectos precisados en la presente sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos,



resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.