

INE/CG534/2022

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE LA COALICIÓN "JUNTOS HACEMOS HISTORIA EN QUINTANA ROO", INTEGRADA POR LOS PARTIDOS: MORENA, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, DEL TRABAJO Y FUERZA POR MÉXICO QUINTANA ROO; Y MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA, CANDIDATA AL CARGO DE GOBERNADORA EN QUINTANA ROO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO

Ciudad de México, 20 de julio de dos mil veintidós.

**VISTO** para resolver el expediente **INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**, integrado por hechos que se considera constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

## ANTECEDENTES

**I. Escrito de queja.** El veintiséis de abril de dos mil veintidós, se recibió el oficio número INE/QROO/UTF/63/2022, mediante el cual la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el estado de Quintana Roo, remite escrito de queja suscrito por Emmanuel Torres Yah, representante suplente del Partido de la Revolución Democrática, ante la Junta Local Ejecutiva antes referida, en contra de la coalición "Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo", integrada por los partidos: Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Fuerza por México Quintana Roo, y de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, candidata a la gubernatura de dicho estado, denunciando hechos que podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos dentro del Proceso Electoral Local Ordinario 2021-2022 en Quintana Roo (Fojas 1 a 28 del expediente).

**II. Hechos denunciados y elementos probatorios.** De conformidad con el artículo 42, numeral 1, fracción II, incisos b) y c) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se transcribe la parte conducente de los hechos denunciados y se enlistan los elementos probatorios ofrecidos y aportados por el quejoso en su escrito de queja:

“(…)

### **HECHOS**

(…)

**QUINTO.** Con fecha 28 de marzo de 2022, mediante acuerdo del Consejo General del IEQROO, la C. María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, también conocida como Mara Lezama, obtuvo su registro como candidata a gobernadora del estado de Quintana Roo, postulada por la coalición Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo, conformada por los partidos políticos ya mencionados en los párrafos que anteceden.

**SEXTO.** Con fecha 2 de abril de 2022, se llevó a cabo el estreno de la obra teatral denominada “TORO”, en el inmueble conocido públicamente como Teatro 8 de octubre, propiedad del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, con domicilio conocido en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.

Dicha obra, fue organizada y auspiciada por el Instituto de la Cultura y las Artes y el Instituto Municipal de la Mujer, ambos dependientes del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, en conjunto con otras instancias gubernamentales como la Secretaría de Cultura del Gobierno Federal y el Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales, y otras agrupaciones culturales, cuyo costo de acceso el día referido fue de doscientos cincuenta pesos moneda nacional, tal y como se acredita con la imagen que a continuación se inserta al presente escrito:



*De lo anterior, se advierte que dicha obra cultural fue copatrocinada con recursos federales, estatales y municipales, así como por aportaciones de particulares asistentes a dicho estreno; reiterándose que se efectuó en el Teatro 8 de Octubre, propiedad del H. Ayuntamiento de Benito Juárez.*

**SÉPTIMO.** *Mediante un video proporcionado por un militante del partido en el que milito, esto es, el Partido de la Revolución Democrática, empleado de confianza en el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, cuyos datos se omiten por temor fundado de su eventual cese, me comunicó que asistió al estreno de dicha obra, siendo que, al concluir, al hacer uso de la voz, el presentador de la citada obra y la ahora denunciada, participaron en el evento, en los siguientes términos:*

***‘Presentador:** para concluir esto, voy a invitar, eh, a la madrina del estreno que era mi querida amiga Mara Lezama, pero por razones obvias no puede estar aquí, sin embargo en su representación nos acompaña eh una aliada tremenda en la cultura Perla Pau, perdón Perla Paola Moreno, venga.*

***Paola Elizabeth Moreno Córdova:** Buenas noches, ¿cómo están?*

***Público:** bieeeen.*

***Paola Elizabeth Moreno Córdova:** que bárbaro qué mensaje, pues un honor estar en representación de nuestra gran amiga y aliada de la cultura Mara Lezama, la verdad es que estoy segura y convencida que el mensaje y la reflexión que nos llevamos esta noche no sólo nos han hecho reír, sino también han logrado mover voluntades que es una de las causas y de los temas que nuestra amiga Mara Lezama siempre impulsa, no solamente ver a la cultura como una situación de poder expresar, de poder escuchar, de poder decir lo que sentimos, sino también el poder mostrar un contexto de lo que comentaba Carlos y lo que es la realidad social lo que vivimos día a día y no solamente el darnos cuenta de nuestra realidad sino también ser actores para desde nuestra trinchera y desde donde nos toque para poder transformar esa realidad social, ese es el mensaje que nos llevamos aún, muchas gracias de verdad, detrás de un gran proyecto siempre hay un gran equipo de trabajo, quiero felicitarlos a nombre de nuestra amiga Mara Lezama por esa manera cómo ustedes abordan la problemática social, la manera en como nos llevan a la reflexión y la manera en la calidad y profesionalismo de su trabajo. Estoy segura que será un éxito esta puesta en escena y va a cumplir el objetivo porque ya me comentaba Carlos que esta obra se va a presentar en los hoteles en donde desafortunadamente muchas mujeres viven muchos abusos y algo con lo que se cierra la obra yo creo que me parece*

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

*un mensaje fundamental en saber que no estamos solas, la verdadera sororidad entre mujeres lo tenemos que aplicar en la práctica, tenemos que aprender a hablar pero también tenemos que aprender a tomarnos de la mano y abrazarnos y decirnos todas las que estamos aquí no estamos solas, el saber que nos apoyamos y yo por eso quiero brindar...’ (El resaltado es nuestro).*

*Para mayor precisión se insertan a continuación dos imágenes fijas del video en donde constan las aseveraciones hechas con antelación, el cual será adjuntado a este documento mediante una memoria Usb:*



*Del mismo modo, a mayor abundancia se plasman diversas fotografías en donde se advierte la presencia de la ahora denunciada en el evento ya mencionado, así como parte del aforo que acudió a dicha obra de teatro:*



(...)

*Finalmente, se solicita que los montos de recursos públicos involucrados para la realización del acto denunciado, se sumen a los ingresos de la C. María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, para efectos de contabilización del tope de gastos de campaña correspondiente, con independencia de la sanción que resulte aplicable por recibir recursos en dinero y especie por personas no autorizadas por la norma aplicable.*

(...)“.

Elementos aportados al escrito de queja para sustentar los hechos denunciados:

- **Técnicas:** consistentes en un video y siete imágenes fotostáticas.

**III. Acuerdo de admisión del procedimiento de queja.** El veintisiete de abril de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral tuvo por recibido el escrito de queja referido en el antecedente I de la presente Resolución. En esa misma fecha se acordó, integrar el expediente respectivo y

registrarlo en el libro de gobierno con el número **INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**, admitir a trámite y sustanciación, dar aviso del inicio del procedimiento al Secretario del Consejo General, así como a la Presidencia de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, notificar al denunciante del inicio del procedimiento; emplazar a los sujetos denunciados, y dar vista al Instituto Electoral de Quintana Roo (Fojas 29 a 30 del expediente).

**IV. Publicación en estrados del acuerdo de inicio del procedimiento de queja.**

a) El veintisiete de abril de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de Fiscalización fijó en los estrados de este Instituto durante setenta y dos horas, el Acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la respectiva Cédula de conocimiento (Fojas 31 a 34 del expediente).

b) El treinta de abril de dos mil veintidós, se retiraron del lugar que ocupan en este Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el Acuerdo de recepción e inicio, la Cédula de conocimiento, y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho Acuerdo y Cédula fueron publicados oportunamente (Fojas 35 a 36 del expediente).

**V. Notificación de inicio del procedimiento de queja a la Presidencia de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.** El veintiocho de abril de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11057/2022, de la Unidad Técnica de Fiscalización. (Fojas 41 a 44 del expediente).

**VI. Notificación de inicio del procedimiento de queja al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** El veintiocho de abril de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11056/2022, de la Unidad Técnica de Fiscalización. (Fojas 37 a 40 del expediente).

**VII. Notificación de inicio del procedimiento de queja al Partido de la Revolución Democrática.** El dos de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11125/2022, de la Unidad Técnica de Fiscalización. (Fojas 45 a 47 del expediente).

**VIII. Notificación de inicio y emplazamiento del procedimiento de queja a Morena.**

a) El dos de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11127/2022, se notificó el inicio del procedimiento de mérito y se emplazó a Morena, corriéndole

traslado con la totalidad de las constancias y elementos de prueba que integraban el escrito de queja (Fojas 48 a 53 del expediente).

b) El siete de mayo de dos mil veintidós, el representante propietario de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dio respuesta al emplazamiento de mérito, que en términos del artículo 42, numeral 1, fracción II, inciso e) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en la parte conducente señala (Fojas 118 a 130 del expediente):

“(…)

*En la especie, es falso lo señalado por parte del quejoso al aseverar que la simple mención de la C. Mara Lezama como ‘madrina’ de la obra pueda ser considerado como propaganda electoral que le benefició o un acto de campaña.*

*Contrario a lo que refiere el partido denunciante, esta UTF podrá tener por acreditado plenamente que en ningún momento se hizo referencia a su carácter de candidata, a mi representado ni a algún miembro de la Coalición.*

*El quejoso refiere dogmáticamente que lo manifestado por parte de la C. Paola Elizabeth Moreno Córdova implicó que la obra de teatro configuró un ‘evento proselitista’ porque a su juicio:*

(…)

*Como esta UTF podrá apreciar, el dicho por la C. Paola Moreno de ninguna forma actualiza los elementos necesarios para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña. En este sentido, resulta de particular relevancia el artículo 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (en adelante ‘LIPEQ’) que establece a la letra:  
[se transcribe artículo]*

*Tal y como lo señala la normatividad aplicable, para considerar que se trata de propaganda de campaña, es indispensable que se den a conocer las propuestas de las o los candidatos involucrados. Ahora bien, pese que los denunciantes no realizaron un análisis mínimo de las camisetas (sic) para considerar que trata efectivamente de propaganda electoral, debe señalarse que no se cumplen los elementos subjetivo ni personal para considerar que la propaganda fue de campaña para este proceso electoral.*

*La jurisprudencia de la Sala Superior establece que es necesario que se actualicen tres elementos para considerar que se están ante propaganda electoral:*

**1. Temporal:** se refiere al periodo en el que ocurren los actos o propaganda. De acuerdo con lo señalado por el partido denunciante, se llevó a cabo el 2 de abril de 2022, previo al inicio del periodo de campaña.

**2. Personal:** se refiere a identificación del partido o candidatura para considerar que se trata de propaganda electoral. En la especie, si bien se hizo referencia a la C. Mara Lezama, no se hizo referencia alguna a su calidad de candidata porque incluso bajo el propio dicho del denunciante, únicamente 'era aspirante'.

**3. Subjetivo:** se refiere a la finalidad que persiguen la supuesta propaganda. Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido; se publique una plataforma electoral. En la especie, las manifestaciones realizadas por parte de la C. Paola Moreno no hacen referencia, ni de forma indiciaria, a un llamado a favor de mi representado, su candidata o la Coalición, ni en contra de alguna otra fuerza política. En ningún momento se refirió el carácter de candidata de la C. Mara Lezama ni a alguno de los partidos integrantes de la Coalición.

Debiendo precisarse que, en términos de la Tesis XIV/2018, los actos proselitistas son aquellas actividades realizadas por algún sujeto relacionado con cualquier partido político, dentro o fuera de un proceso electoral, dirigida a influir en la voluntad del electorado para favorecer u oponerse a alguna de las personas que participen; presentar una plataforma electoral; solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.

En tanto que, para determinar si un acto es eminentemente de carácter campaña, se deben analizar dos elementos, a saber:

(...)

Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

En este sentido, en el caso concreto, la sola realización de un evento donde se hizo la simple mención de la candidata no constituye por sí un acto de campaña;



*sino que se debe acreditar que efectivamente se actualizaron los elementos ya referidos.*

*Circunstancias que en el caso concreto no ocurren; por lo cual, no existe la omisión alegada.*

*Además, suponiendo sin conceder que efectivamente esta UTF llegase a considerar que el simple dicho de la C. Paola Moreno de alguna forma constituyó un acto anticipado de campaña, se sostiene que esta UTF no es la autoridad competente para determinarlo.*

*En efecto, previo a determinar si efectivamente se está ante la posible aportación de ente prohibido o posible ingreso o gasto no reportado, es necesario que el IEQROO se pronunciara en el sentido de determinar que se trató de un acto anticipado de campaña.*

*Nuestro marco jurídico establece un claro sistema de distribución de competencias de nuestras autoridades electorales. El hecho de que esta UTF se encuentre partiendo de la premisa falsa de que los gastos realizados por el evento en cuestión hayan estado relacionados con uno de campaña, rompe con el sistema de distribución de competencias planteado por el poder legislativo local y federal. Así, ilegalmente se encuentra arrogándose facultades con las que no cuenta para determinar una supuesta violación a la normatividad en materia de actos anticipados de campaña, sin derecho de audiencia de mi representado ni posibilidad de defenderse.*

*En efecto, la LIPEQ prevé claramente que es competencia exclusiva de una autoridad **jurisdiccional** determinar la posible violación a la normatividad electoral por supuestos actos anticipados de precampaña o campaña<sup>1</sup>. Por su parte, la investigación respecto de los hechos posiblemente constitutivos de alguna irregularidad en materia electoral por un supuesto acto de campaña corresponde al ámbito local; es decir, a la Dirección Jurídica de la Secretaría Ejecutiva del IEQROO.<sup>2</sup>*

*Entonces, toda vez que esta UTF se encuentra investigando una supuesta violación a los artículos 443, numeral 1, inciso f) de la LGIPE, 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 143 Bis del RF, viola el sistema de distribución de competencias porque es incompetente por un lado de investigar posibles violaciones en materia electoral por actos de campaña en un proceso electoral local; y por el otro para resolver respecto de la supuesta naturaleza de un acto que implícita y unilateralmente determina como un acto anticipado de campaña.*

---

<sup>1</sup> Artículo 429, en relación con el artículo 425, fracción III, todos de la LIPEQ.

<sup>2</sup> Artículo 425, fracción III de la LIPEQ.

*En ese sentido, la falta de determinación por parte del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo (en adelante 'TEQROO') respecto a si el evento en cuestión efectivamente constituyó un acto de campaña, se transgrede frontalmente el derecho a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la CPEUM que señala:*

[se transcribe artículo]

*Esta disposición constitucional establece el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido interpretado por la Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1ª./J. 42/2007 como aquel 'derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a **defenderse de ella**, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten **ciertas formalidades**, se decida sobre la pretensión o la **defensa** y, en su caso, se ejecute esa decisión'.<sup>3</sup>*

*Asimismo, debe recordarse que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1º de la Constitución de la República, impone **a todas las autoridades** las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva ha maximizado sus alcances respecto de la concepción tradicional.*

*Así, en esta nueva interpretación se concibe como un derecho dúctil que tiende a garantizar el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas, por lo que, en congruencia con el principio de progresividad, la protección a éste derecho **debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional**, como lo son los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o cualquier procedimiento que tutele los derechos de una persona, inclusive a aquellos en los que no se suscite una controversia. Al respecto resultan ilustrativos los siguientes procedentes:*  
(...)

*De esta forma, en atención al principio de progresividad, resulta válido concluir que **todas las autoridades -jurisdiccionales y no jurisdiccionales- tienen la obligación de garantizar, de forma extensiva, el derecho a una tutela***

---

<sup>3</sup> Época: Novena Época; Registro: 172759; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Abril de 2007; Materia (s): Constitucional; Tesis: 1ª./J. 42/2007; Página: 124. GARANTÍA DE LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.

**judicial efectiva.** *En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ‘Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana’:*

[se transcribe]

*Es así que esta UTF está obligada a observar y adoptar las medidas tendentes a respetar los derechos fundamentales de mi representada y, en especial, el derecho a una tutela judicial efectiva. Sin embargo, sin garantía de audiencia ni derecho de defensa, se encuentra arrogándose las facultades exclusivas del TEQROO para en todo caso determinar si el evento en cuestión puede considerarse como un acto anticipado de campaña. Esta autoridad, al encontrarse investigando una supuesta violación a los artículos 443, numeral 1, inciso f) de la LGIPE, 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 143 Bis del RF, parte de la premisa falsa de que la naturaleza del evento fue de campaña.*

*Por lo anterior, es evidente que esta UTF se encuentra violando el derecho a una tutela judicial efectiva por dejar en estado de indefensión a mi representado por no tener posibilidad de conocer las razones por las cuales consideró que el contenido el (sic) evento fue de naturaleza de campaña, pese a que ni siquiera los partidos políticos lo consideraron así ni existe una resolución firme por parte de la autoridad jurisdiccional competente que así lo determine. Esto es igualmente violatorio al derecho fundamental a la seguridad jurídica.*

*En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica, ha sido definido por la SCJN en sus jurisprudencias 1ª./J. 74/2005 y 2ª./J. 144/2006, como aquel derecho que le es atribuible a toda persona que está sujeta a la potestad del Estado, para que tenga la certeza sobre su situación ante la ley, y para que en el caso de alguna intervención de autoridad sepa a qué atenerse. Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente tesis:*

[se transcribe]

*Por lo tanto, como es posible desprender directamente de una lectura del criterio jurisprudencial citado, la violación al derecho fundamental a la seguridad jurídica se configuró en el presente asunto cuando esta UTF omitió referir la razón por la cuál (sic) parte de la premisa falsa de que el evento en cuestión fue un acto anticipado de campaña y por lo tanto posiblemente se vulneró la normatividad en materia de fiscalización.*

*Así, atenta y respetuosamente se solicita a esta UTF que sobresea el presente procedimiento especial sancionador al no existir indicios mínimos para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña y por lo tanto que se*

*pudo haber violentado alguna norma en materia de fiscalización. Por su parte, en caso de que considere que sí existen indicios para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña, atenta y respetuosamente se solicita que sobresea en el (sic) procedimiento por no ser competente para determinar si efectivamente se trató de un acto anticipado de campaña.  
(...)*”.

#### **IX. Notificación de inicio y emplazamiento del procedimiento de queja al Partido Verde Ecologista de México.**

a) El tres de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11132/2022, se notificó el inicio del procedimiento de mérito y se emplazó al Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, corriéndole traslado con la totalidad de las constancias y elementos de prueba que integraban el escrito de queja (Fojas 54 a 59 del expediente).

b) El siete de mayo de dos mil veintidós, el representante suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio número PVEM-INE-114-2022, dio respuesta al emplazamiento de mérito, que en términos del artículo 42, numeral 1, fracción II, inciso e) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en la parte conducente señala (Fojas 106 a 117 del expediente):

“(...)  
*Cabe destacar y puntualizar, que es falso lo señalado por parte del quejoso al aseverar que la simple mención de la C. Mara Lezama como ‘madrina’ de la obra pueda ser considerado como propaganda electoral que le benefició o un acto de campaña. Contrario a lo que refiere el partido denunciante, esta UTF podrá tener por acreditado plenamente que en ningún momento se hizo referencia a su carácter de candidata, a mi representado ni a algún miembro de la Coalición.*

*El quejoso refiere dogmáticamente que lo manifestado por parte de la C. Paola Elizabeth Moreno Córdova implicó que la obra de teatro configuró un ‘evento proselitista’ porque a su juicio:*

(...)

*Esta autoridad, podrá apreciar, el dicho por la C. Paola Moreno de ninguna forma actualiza los elementos necesarios para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña. En este sentido, resulta de particular relevancia el artículo 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (en adelante ‘LIPEQ’) que establece a la letra:*

(...)

*Tal y como lo señala la normatividad aplicable, para considerar que se trata de propaganda de precampaña, (sic) es indispensable que se den a conocer las propuestas de las o los candidatos involucrados. Ahora bien, pese que los denunciantes no realizaron un análisis mínimo de las camisetas (sic) para considerar que trata efectivamente de propaganda electoral, debe señalarse que no se cumplen los elementos subjetivo ni personal para considerar que la propaganda fue de campaña para este proceso electoral.*

*La jurisprudencia de la Sala Superior establece que es necesario que se actualicen tres elementos para considerar que se están ante propaganda electoral:*

*1. Temporal: se refiere al periodo en el que ocurren los actos o propaganda. De acuerdo con lo señalado por el partido denunciante, se llevó a cabo el 2 de abril de 2022, previo al inicio del periodo de campaña.*

*2. Personal: se refiere a identificación del partido o candidatura para considerar que se trata de propaganda electoral. En la especie, si bien se hizo referencia a la C. Mara Lezama, no se hizo referencia alguna a su calidad de candidata porque incluso bajo el propio dicho del denunciante, únicamente ‘era aspirante’.*

*3. Subjetivo: se refiere a la finalidad que persiguen la supuesta propaganda. Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido; se publique una plataforma electoral. En la especie, las manifestaciones realizadas por parte de la C. Paola Moreno no hacen referencia, ni de forma indiciaria, a un llamado a favor de mi representado, su candidata o la Coalición, ni en contra de alguna otra fuerza política. En ningún momento se refirió el carácter de candidata de la C. Mara Lezama ni a alguno de los partidos integrantes de la Coalición.*

*Además, suponiendo sin conceder que efectivamente esta UTF llegase a considerar que el simple dicho de la C. Paola Moreno de alguna forma constituyó un acto anticipado de campaña, se sostiene que esta UTF no es la autoridad competente para determinarlo. En efecto, previo a determinar si efectivamente se está ante la posible aportación de ente prohibido o posible ingreso o gasto no reportado, es necesario que el IEQROO se pronunciara en el sentido de determinar que se trató de un acto anticipado de campaña.*

*Nuestro marco jurídico establece un claro sistema de distribución de competencias de nuestras autoridades electorales. El hecho de que esta UTF se encuentre partiendo de la premisa falsa de que los gastos realizados por el evento en cuestión hayan estado relacionados con uno de campaña, rompe con*

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

*el sistema de distribución de competencias planteado por el poder legislativo local y federal. Así, ilegalmente se encuentra arrogándose facultades con las que no cuenta para determinar una supuesta violación a la normatividad en materia de actos anticipados de campaña, sin derecho de audiencia de mi representado ni posibilidad de defenderse.*

*En efecto, la LIPEQ prevé claramente que es competencia exclusiva de una autoridad jurisdiccional determinar la posible violación a la normatividad electoral por supuestos actos anticipados de precampaña o campaña. Por su parte, la investigación respecto de los hechos posiblemente constitutivos de alguna irregularidad en materia electoral por un supuesto acto de campaña corresponde al ámbito local; es decir, a la Dirección Jurídica de la Secretaría Ejecutiva del IEQROO.*

*Entonces, toda vez que esta UTF se encuentra investigando una supuesta violación a los artículos 443, numeral 1, inciso f) de la LGIPE, 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 143 Bis del RF, viola el sistema de distribución de competencias porque es incompetente por un lado de investigar posibles violaciones en materia electoral por actos de campaña en un proceso electoral local; y por el otro para resolver respecto de la supuesta naturaleza de un acto que implícita y unilateralmente determina como un acto anticipado de campaña.*

*En ese sentido, la falta de determinación por parte del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo (en adelante 'TEQROO') respecto a si el evento en cuestión efectivamente constituyó un acto de campaña, se transgrede frontalmente el derecho a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante 'CPEUM'), que señala:*

*(...)*

*Esta disposición constitucional establece el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido interpretado por la Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1ª./J. 42/2007 como aquel 'derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión'.*

*Asimismo, debe recordarse que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1º de la Constitución de la República, impone a todas las autoridades las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;*

*por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva ha maximizado sus alcances respecto de la concepción tradicional.*

*Así, en esta nueva interpretación se concibe como un derecho dúctil que tiende a garantizar el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas, por lo que, en congruencia con el principio de progresividad, la protección a éste derecho debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional, como lo son los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o cualquier procedimiento que tutele los derechos de una persona, inclusive a aquellos en los que no se suscite una controversia. Al respecto resultan ilustrativos los siguientes precedentes:*

*(...)*

*De esta forma, en atención al principio de progresividad, resulta válido concluir que todas las autoridades -jurisdiccionales y no jurisdiccionales- tienen la obligación de garantizar, de forma extensiva, el derecho a una tutela judicial efectiva. En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ‘Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana’:*

*(...)*

*Es así que esta UTF está obligada a observar y adoptar las medidas tendentes a respetar los derechos fundamentales de mi representada y, en especial, el derecho a una tutela judicial efectiva. Sin embargo, sin garantía de audiencia ni derecho de defensa, se encuentra arrogándose las facultades exclusivas del TEQROO para en todo caso determinar si el evento en cuestión puede considerarse como un acto anticipado de campaña. Esta autoridad, al encontrarse investigando una supuesta violación a los artículos 443, numeral 1, inciso f) de la LGIPE, 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 143 Bis del RF, parte de la premisa falsa de que la naturaleza del evento fue de campaña.*

*Por lo anterior, es evidente que esta UTF se encuentra violando el derecho a una tutela judicial efectiva por dejar en estado de indefensión a mi representado por no tener posibilidad de conocer las razones por las cuales consideró que el contenido el (sic) evento fue de naturaleza de campaña, pese a que ni siquiera los partidos políticos lo consideraron así ni existe una resolución firme por parte de la autoridad jurisdiccional competente que así lo determine. Esto es igualmente violatorio al derecho fundamental a la seguridad jurídica.*

*En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica, ha sido definido por la SCJN en sus jurisprudencias 1ª./J. 74/2005 y 2ª./J. 144/2006, como aquel derecho que le es atribuible a toda persona que está sujeta a la potestad del Estado, para*

*que tenga la certeza sobre su situación ante la ley, y para que en el caso de alguna intervención de autoridad sepa a qué atenerse. Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente tesis:*

*(...)*

*Por lo tanto, como es posible desprender directamente de una lectura del criterio jurisprudencial citado, la violación al derecho fundamental a la seguridad jurídica se configuró en el presente asunto cuando esta UTF omitió referir la razón por la cual parte de la premisa falsa de que el evento en cuestión fue un acto anticipado de campaña y por lo tanto posiblemente se vulneró la normatividad en materia de fiscalización.*

*Así, atenta y respetuosamente se solicita a esta UTF que sobresea el presente procedimiento especial sancionador al no existir indicios mínimos para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña y por lo tanto que se pudo haber violentado alguna norma en materia de fiscalización. Por su parte, en caso de que considere que sí existen indicios para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña, atenta y respetuosamente se solicita que sobresea en el (sic) procedimiento por no ser competente para determinar si efectivamente se trató de un acto anticipado de campaña.*

*(...)*

#### **X. Notificación de inicio y emplazamiento del procedimiento de queja al Partido del Trabajo.**

a) El dos de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11133/2022, se notificó el inicio del procedimiento de mérito y se emplazó al Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, corriéndole traslado o con la totalidad de las constancias y elementos de prueba que integraban el escrito de queja (Fojas 60 a 65 del expediente).

b) El cuatro de mayo de dos mil veintidós, el representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dio respuesta al emplazamiento de mérito, que en términos del artículo 42, numeral 1, fracción II, inciso e) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en la parte conducente señala (Fojas 100 a 105 del expediente):

*“(...)*

*1. Respecto a la presunta comisión de irregularidades relacionadas con la aportación de ente prohibido esta autoridad debe tener en cuenta lo siguiente:*



*a. Respecto al video denunciado, se debe tener en cuenta que de su contenido no se advierten los elementos mínimos o, siquiera indiciarios para catalogar el mismo como propaganda electoral, y menos aún para calificarlo como aportación de ente prohibido.*

*Así, de un análisis minucioso del contenido del video denunciado en el cual refiere el quejoso que se realizaron 'menciones a favor de Mara Lezama', esta autoridad debe advertir que en el mismo en ningún momento se hace un llamado expreso e indubitable al voto, tampoco se hace referencia al proceso electoral y menos aún existe alguna expresión de proselitismo por lo cual en estricto sentido no se está en presencia de 'propaganda electoral' que debe ser reportada o, de aportación de ente prohibido como erróneamente refiere el quejoso.*

*En estricto sentido, se trata de una expresión espontánea amparada por la libertad de expresión, máxime si se toma en cuenta que durante el desarrollo del video se advierten frases como Mara Lezama 'era nuestra madrina' o, 'no pudo asistir', estas son las únicas expresiones o referencias hacia la candidata denunciada, sin embargo ello por sí mismo es insuficiente para tener por acreditada la aportación de ente prohibido, pues se trata de expresiones amparadas por la libertad de expresión.*

*En estas circunstancias, se solicita a esta autoridad declarar infundada la queja que nos ocupa, lo anterior atento a las siguientes tesis de jurisprudencia:  
(...)*

*En mérito de lo expuesto, le solicito atentamente tener por desahogado el emplazamiento que nos ocupa y por opuestas las excepciones y defensas externadas y en su momento declarar infundada la queja que nos ocupa.  
(...)"*

## **XI. Notificación de inicio y emplazamiento del procedimiento de queja a Fuerza por México Quintana Roo.**

a) El seis de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/Q1100/JLE/UTF/2985/2022, signado por la Vocal Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Quintana Roo se notificó el inicio del procedimiento de mérito y se emplazó al Partido Fuerza por México Quintana Roo, corriéndole traslado con la totalidad de las constancias y elementos de prueba que integraban el escrito de queja (Fojas 144 a 164 del expediente).

b) A la fecha no se ha recibido respuesta al emplazamiento.

## **XII. Notificación de inicio y emplazamiento del procedimiento de queja a María Hermelinda Lezama Espinosa.**

a) El cinco de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/QROO/04JDE/VS/0231/2022, signado por la Vocal Secretaria de la 04 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Quintana Roo, se notificó el inicio del procedimiento de mérito y se emplazó a María Hermelinda Lezama Espinosa, otrora candidata a la Gubernatura de Quintana Roo, por la Coalición “Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo”, corriéndole traslado con la totalidad de las constancias y elementos de prueba que integraban el escrito de queja (Fojas 165 a 185 del expediente).

b) El diez de mayo de dos mil veintidós, se recibió en la 04 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Quintana Roo, escrito de María Hermelinda Lezama Espinosa, otrora candidata a la Gubernatura de Quintana Roo, dio respuesta al emplazamiento de mérito, que en términos del artículo 42, numeral 1, fracción II, inciso e) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en la parte conducente señala (Fojas 186 a 195 del expediente):

“(…)

### **SOLICITUD DE SOBRESEIMIENTO**

*Se solicita el sobreseimiento de la queja, en atención a que los hechos narrados en el escrito de queja no configuran en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento, ya que aun cuando fuesen ciertas las menciones de la C. Paola Elizabeth Moreno Córdova, se trata de un mensaje espontáneo mediante el que esa ciudadana felicitó a los actores que intervinieron en la obra teatral -como se desprende de la propia transcripción que se hace en la queja- y no para promover mi candidatura a la Gubernatura de Quintana Roo.*

*En efecto, aun cuando la mencionada ciudadana hubiese hecho la mención de mi nombre, lo hizo para señalar que no asistí a la obra teatral y que por esa circunstancia, en mi representación felicitaba al grupo actoral, expresión que no constituye propaganda electoral ya que no promueve el voto ni mi candidatura o plataforma electoral.*

*Al respecto, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización establece entre los requisitos que deben cumplirse al presentar un escrito de queja, que los hechos denunciados constituyan un ilícito en materia de fiscalización y el quejoso aporte elementos de prueba, que soporten la aseveración.*

*En concreto, el artículo 29 de ese ordenamiento establece que toda queja deberá ser presentada por escrito y cumplir con los supuestos normativos que se enlistan en sus diversas fracciones.*

*Por su parte, el artículo 30 del Reglamento en cita, establece las causas de improcedencia de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, entre las cuales se encuentra la relativa a que los hechos narrados en la denuncia resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.*

*Para mayor claridad, me permito reproducir el texto de los artículos antes mencionados, que en la parte que interesan señalan lo siguiente.*

[transcripción]

*De los preceptos legales antes invocados se desprende que, al presentar el escrito de queja, el quejoso deberá narrar de forma expresa y clara los hechos en los que basa la queja, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar que enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados y que esa conducta constituye un ilícito en materia del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.*

*En caso contrario, **tal omisión actualiza una causal de improcedencia, ante la cual la autoridad deberá proceder al sobreseimiento de la queja.***

*Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que procede el desechamiento de una demanda cuando se encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por ‘manifiesto’ lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por ‘indudable’, que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es.<sup>4</sup>*

*Un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aún en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento correspondiente, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.*

---

<sup>4</sup> Ver **Jurisprudencia 16/2005**. IMPROCEDENCIA. LAS CAUSAS FUNDADAS EN DEFICIENCIAS DE LA DEMANDA SÓLO SE ACTUALIZAN SI SON IMPUTABLES A LOS PROMOVENTES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 82.

*En el caso concreto, el partido quejoso parte de la premisa errónea de que las expresiones mediante las que la C. Paola Elizabeth Moreno Córdova felicitó a los actores que intervinieron en la obra teatral son menciones para promover mi candidatura a Gobernadora de Quintana Roo y, por tanto, son propaganda electoral; sin embargo, de su propia narración se desprende que fue un mensaje espontáneo para felicitar a un grupo actoral y no para realizar proselitismo.*

*Así tenemos que, las quejas en materia de fiscalización serán improcedentes, entre otros casos, cuando de manera clara y evidente los hechos denunciados no constituyan un ilícito sancionable en materia de fiscalización, como acontece en la especie, en la que no se acreditan ingresos y gastos no reportados, así como de aportaciones por entes prohibidos para mi campaña electoral.*

*En las relatadas condiciones, y en relación con los argumentos y razonamientos expuestos, solicito a esa H. Autoridad se sirva sobreseer el procedimiento al que se comparece, al configurarse la causal de improcedencia relativa a que los hechos denunciados no constituyen un ilícito.  
(...)"*

### **XIII. Razones y Constancias.**

- a) El veintinueve de abril de dos mil veintidós se integró al expediente, constancia del contenido a la consulta en internet del URL ofrecido como prueba por la quejosa. (Fojas 72 a 85 del expediente)
- b) El seis de mayo de dos mil veintidós se integró al expediente, constancia del contenido de la consulta a la página de internet [www.cancun.gob.mx](http://www.cancun.gob.mx) (Fojas 95 a 99 del expediente).
- c) El primero de junio de dos mil veintidós se integró al expediente, constancia de la consulta realizada en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (<https://siirfe.ine.mx/home/>). (Fojas 216 a 218 del expediente)
- d) El primero de junio de dos mil veintidós se integró al expediente, constancia de la consulta realizada en el navegador web Google Chrome, a efecto de localizar el domicilio de la compañía teatral *Nunca Merlot Teatro*. (Fojas 228 a 232 del expediente)

**XIV. Solicitud de certificación a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.**

a) El veintinueve de abril de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11270/2022, se solicitó a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, en función de Oficialía Electoral, la certificación de la existencia y contenido del URL relacionado con los hechos denunciados por el quejoso. (Fojas 86 a 91 del expediente).

b) El seis de mayo de dos mil veintidós, se recibió el oficio número INE/DS/0892/2022, mediante el cual remitió el acuerdo de admisión y el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/157/2022, mediante la cual se certificó el contenido de la dirección electrónica referida. (Fojas 131 a 143 del expediente).

**XV. Vista al Instituto Electoral de Quintana Roo.**

a) El nueve de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/11288/2022, se dio vista al Instituto Electoral de Quintana Roo con el escrito de queja y sus anexos para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente. (Fojas 92 a 94 del expediente)

b) El trece de junio de dos mil veintidós, mediante oficio TEQROO/SGA/381/2022 signado por José Alberto Muñoz Escalante, Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral de Quintana Roo, mediante el que hace del conocimiento a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, de lo resuelto en el expediente PES/052/2022. (Fojas 387 a 544 del expediente)

c) El dieciséis de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/14281/2022, se informó al Tribunal Electoral de Quintana Roo, que actualmente se está sustanciando el presente procedimiento. (Fojas 544 a 545 del expediente)

**XVI. Vista a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales de Quintana Roo.** El diez de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/13929/2022, de la Unidad Técnica de Fiscalización. (Fojas 346 a 348 del expediente)

**XVII. Vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.** El diez de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/13930/2022, de la Unidad Técnica de Fiscalización. (Fojas 349 a 351 del expediente)

**XVIII. Solicitud de información al Instituto de la Cultura y las Artes del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.**

a) El veintiséis de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/12330/2022, se solicitó información al Instituto de la Cultura y las Artes del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo. (Fojas 196 a 199 del expediente).

b) El veintisiete de mayo de dos mil veintidós, se recibió en la 04 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Quintana Roo, el oficio suscrito por Valentín Franco Colín, Encargado del Despacho de la Dirección General del Instituto de la Cultura y las Artes del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, mediante el cual da respuesta a la solicitud de información. (Fojas 372 a 379 del expediente).

**XIX. Solicitud de información al Instituto Municipal de la Mujer del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.**

a) El veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/13017/2022, se solicitó información al Instituto Municipal de la Mujer del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (Fojas 200 a 203 del expediente).

b) El seis de junio de dos mil veintidós, se recibió el oficio sin número suscrito por Miroslava Andrea Reguera Martínez, Directora General del Instituto Municipal de la Mujer, mediante el cual da respuesta a la solicitud de información. (Fojas 335 a 336 del expediente).

**XX. Solicitud de información a la Secretaría de Cultura.**

a) El dos de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/13018/2022, se solicitó información a la Secretaría de Cultura (Fojas 208 a 211 del expediente).

b) El siete de junio de dos mil veintidós, se recibió el oficio número UAJ/1973/2022 suscrito por Daniel Antonio Herrera Vázquez, Subdirector de Área en la Unidad de Asuntos Jurídicos, mediante el cual se da respuesta a la solicitud de información. (Fojas 337 a 345 del expediente).

**XXI. Solicitud de información a la Dirección General del Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales**

a) El treinta de mayo de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTF/DRN/13019/2022, se solicitó información a la Dirección General del Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales (Fojas 212 a 215 del expediente).

b) El tres de junio de dos mil veintidós, se recibió el oficio número DG/193/2022, suscrito por Juan Carlos Gutiérrez Bonet, Director General del Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales, mediante el cual da respuesta a la solicitud de información. (Fojas 239 a 334 del expediente).

**XXII. Requerimiento de información a Paola Elizabeth Moreno Córdova**

a) El tres de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE-QROO/01JDE/VS/0325/2022, de la Vocal Secretaria de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Quintana Roo, se requirió información a Paola Elizabeth Moreno Córdova (Fojas 363 a 371 del expediente).

b) El cinco de junio de dos mil veintidós, se recibió en la 04 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Quintana Roo, oficio mediante el cual Paola Elizabeth Moreno Córdova da respuesta al requerimiento de información. (Fojas 380 a 385 del expediente).

**XXIII. Requerimiento de información a Nunca Merlot Teatro, A.C.**

a) El tres de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE-QROO/01JDE/VS/326/2022, de la Vocal Secretaria de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Quintana Roo, se requirió información al Representante Legal de Nunca Merlot Teatro, A.C. (Fojas 352 a 362 del expediente).

b) El trece de junio de dos mil veintidós, mediante oficio INE-QROO/01JDE/VS/0362/2022, de la Vocal Secretaria de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Quintana Roo, se requirió información al Representante Legal de Nunca Merlot Teatro, A.C. (Fojas 545 a 553 del expediente).

c) A la fecha no se ha recibido respuesta a dicho requerimiento.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

**XXIV. Acuerdo de Alegatos.** El primero de julio de dos mil veintidós, una vez realizadas las diligencias necesarias, la Unidad Técnica de Fiscalización estimó procedente abrir la etapa de alegatos correspondiente, de conformidad con el artículo 41, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, acordándose notificar al quejoso y a los sujetos incoados. (Foja 556 a 557 del expediente).

Sujeto a notificar	Oficio y fecha de notificación	Fecha de respuesta	Fojas
Partido de la Revolución Democrática	INE/UTF/DRN/14808/2022, notificado el 01/07/2022	No se recibió respuesta de alegatos.	558-566
Morena	INE/UTF/DRN/14809/2022, notificado el 01/07/2022	04/07/2022	567-575 y 612-624
Partido Verde Ecologista de México	INE/UTF/DRN/14810/2022, notificado el 01/07/2022	05/07/2022	576-584 y 625-632
Partido del Trabajo	INE/UTF/DRN/14811/2022, notificado el 01/07/2022	No se recibió respuesta de alegatos.	585-593
Partido Fuerza por México Quintana Roo	INE/UTF/DRN/14812/2022, notificado el 01/07/2022	No se recibió respuesta de alegatos.	594-602
María Hermelinda Lezama Espinosa	INE/UTF/DRN/14807/2022, notificado el 01/07/2022	No se recibió respuesta de alegatos.	603-611

**XXV. Cierre de Instrucción.** El diez de julio de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el Proyecto de Resolución correspondiente (Foja 638 y 639 del expediente).

**XXVI. Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** En virtud de lo anterior, se formuló el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la Décima Segunda Sesión Extraordinaria celebrada el once de julio de dos mil veintidós, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión de Fiscalización; las Consejeras Electorales Dra. Adriana Margarita Favela Herrera y Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan y los Consejeros Electorales Dr. Ciro Murayama Rendón, Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona y el Consejero Presidente de la Comisión Mtro. Jaime Rivera Velásquez.



## **C O N S I D E R A N D O**

**1. Competencia.** Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c), k) y o) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es **competente** para tramitar, sustanciar y formular el presente Proyecto de Resolución y, en su momento, someterlo a consideración del Consejo General.

Precisado lo anterior, y con base en los artículos 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 5, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y someterlo a consideración del Consejo General.

En este sentido, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso j) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para emitir la presente Resolución y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

**2. Causales de previo y especial pronunciamiento.** Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 30, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización establece que las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el sobreseimiento del procedimiento que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

### **Causal de sobreseimiento hecha valer por Morena y el Partido Verde Ecologista de México**

En virtud de lo anterior, esta autoridad procede a analizar los argumentos realizados por Morena y el Partido Verde Ecologista de México, en los que dan respuesta al emplazamiento formulado en este procedimiento. De forma similar, aducen que la

Unidad Técnica de Fiscalización no es la autoridad competente para determinar si en la especie se trata de un acto anticipado de campaña, y que es necesario que previamente el Instituto Electoral de Quintana Roo y el Tribunal Electoral de Quintana Roo se pronuncien al respecto, antes de determinar si se está ante la posible aportación de ente prohibido o posible ingreso o gasto no reportado, por lo que solicita se sobresea el procedimiento.

Contrario a lo sostenido por los partidos denunciados, resulta procedente el presente procedimiento, en virtud de que la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para que una vez presentada una queja por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, inicie un procedimiento en la materia, tal como lo establece el artículo 27, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Es importante mencionar que las infracciones por las cuales se investiga son distintas y protegen bienes jurídicos diversos. En el caso particular, el Instituto Electoral de Quintana Roo tiene atribuciones para sustanciar, el procedimiento por posibles infracciones a las normas sobre propaganda electoral; en tanto, a la Unidad Técnica de Fiscalización le corresponde sustanciar el procedimiento relativo al origen, monto, aplicación y destino de los recursos.

Lo anterior, se robustece con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-213/2015 y acumulado, en la que señaló lo siguiente:

*(...)*

*No le asiste la razón al PVEM, en la parte de su planteamiento en la que considera infringido el principio non bis in ídem, porque se le siguieron dos procedimientos por el mismo hecho (difusión de promocionales relativos a informes legislativos que le beneficiaron), pues las infracciones por las cuales es juzgado y responsabilizado, son distintas y protegen bienes jurídicos diversos, ya que los procedimientos sancionadores se iniciaron por la infracción al modelo de comunicación política al sobreexponer su imagen mediante la propaganda de informes de labores que le benefició, y los procedimientos de fiscalización cuya resolución se impugna, se siguieron porque la propaganda que le benefició la aportaron personas a las que la ley prohíbe hacerlo.*

*(...)*

*Una vez determinados los alcances del principio non bis in ídem en los procedimientos sancionadores electorales, esta Sala Superior considera que no se actualiza la infracción a dicho principio por haberse analizado con motivo de*

**CONSEJO GENERAL**  
**INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

*los mismos hechos conductas infractoras distintas, derivadas de diferentes procedimientos y disposiciones normativas que actualizaron tipos administrativos sancionadores diversos con la finalidad de proteger bienes jurídicos disímiles (...)*

Ahora bien, nada impide que los mismos hechos puedan generar diferentes infracciones a la ley, al protegerse diferentes bienes jurídicos por los preceptos normativos, como ya se señaló. Por ese motivo, se establece el imperativo relativo a que, si de los hechos investigados se advierte una posible violación a disposiciones legales que no se encuentren relacionadas con la materia de fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes, tal como se señala en el artículo 5, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Derivado de lo anterior, al conocer de los hechos narrados en la queja, se dio vista al Instituto Electoral de Quintana Roo, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente. Hecho lo anterior, el Instituto Electoral Estatal sustanció un procedimiento especial sancionador y lo turnó para su resolución al Tribunal Electoral de Quintana Roo, que resolvió mediante sentencia dictada el diez de junio de dos mil veintidós en el expediente PES/052/2022.

Al respecto, este Consejo General advierte que si bien el asunto competencia de la autoridad local y el que por esta vía se resuelve parten de los mismos hechos, lo cierto es que ambos procedimientos protegen bienes jurídicos tutelados distintos. Derivado de lo anterior, dicho órgano jurisdiccional se pronunció en el ámbito de su competencia respecto de *“posibles infracciones a las normas sobre propaganda electoral, consistentes en supuestos actos anticipados de campaña, y el uso indebido de recursos públicos para la promoción indebida de la ciudadana”* denunciada –según se señaló en la sentencia–, dejando intocada la materia relativa al origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, y ordenando dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización para que determine lo que en derecho corresponda.

En consecuencia, contrario a lo sostenido por los partidos denunciados, resulta procedente el presente procedimiento, en virtud de que la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para que, una vez presentado un escrito de queja, verifique si existe un beneficio y, en su caso, conozca de las irregularidades en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos; asimismo, se haga llegar de elementos suficientes que generen

indicios sobre la presunta conducta infractora, que podría llegar a darse. Lo anterior como ya se analizó en el apartado de competencia de la presente resolución.

### **Causal de sobreseimiento hecha valer por María Hermelinda Lezama Espinosa**

Se analizarán los argumentos realizados por María Hermelinda Lezama Espinosa, en el escrito por el que da respuesta al emplazamiento formulado en este procedimiento, en el que de manera medular solicita el sobreseimiento en atención a que los hechos narrados en el escrito de queja no configuran en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

Al respecto, es de señalarse que la finalidad de los procedimientos sancionadores es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral en materia de fiscalización, a fin de poder establecer, en su caso, si se actualiza la infracción a la norma y junto con ella, la responsabilidad de los sujetos denunciados.

Ahora bien, los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización se inician a partir del escrito de queja que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, tal como lo establece el artículo 27, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En razón de lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización determinó abrir el presente procedimiento con la finalidad de que, en el ámbito de sus atribuciones, se resolviera lo conducente, al tener conocimiento de hechos que pueden configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

En consecuencia, contrario a lo sostenido por la otrora candidata denunciada, resulta procedente el presente procedimiento, en virtud de que la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para que, una vez presentado un escrito de queja, verifique si existe un beneficio y, en su caso, conozca de las irregularidades en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos; asimismo, se haga llegar de elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora, que podría llegar a darse. Lo anterior como ya se analizó en el apartado de competencia de la presente resolución.

**3. Estudio de fondo.** Que la litis del presente asunto consiste en determinar si la coalición "Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo", integrada por los partidos: Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Fuerza por México Quintana

Roo, y su otrora candidata a la gubernatura de Quintana Roo, María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, omitieron reportar en el informe de campaña correspondiente, los ingresos y gastos realizados a favor de la campaña de la citada candidata; así como una posible aportación de un ente impedido por la ley.

En ese sentido, debe determinarse si los sujetos obligados incumplieron con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso, i); 54, numeral 1; 79, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos; 96, numeral 1; 121, numeral 1 y 127 del Reglamento de Fiscalización, mismos que se transcriben a continuación:

***Ley General de Partidos Políticos.***

***“Artículo 25.***

*1. Son obligaciones de los partidos políticos:*

*(...)*

*i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos; (...).”*

***“Artículo 54.***

*1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:*

*a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;*

*b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*

*c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;*

*d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*

*e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*

*f) Las personas morales, y*

*g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero”.*

***“Artículo 79***

*1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:*

*(...)*

*b) Informes de Campaña:*

*l. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;*

*(...)*”

### **Reglamento de Fiscalización**

**“Artículo 96.**

**Control de los ingresos**

*1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.*

*(...)*”

**“Artículo 121.**

**Entes impedidos para realizar aportaciones**

*1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:*

**a)** *Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos.*

**b)** *Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal.*

**c)** *Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal.*

**d)** *Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.*

**e)** *Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.*

**f)** *Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.*

**g)** *Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.*

**h)** *Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.*

**i)** *Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

**j)** *Las personas morales.*

**k)** *Las organizaciones sociales o adherentes que cada partido declare, nuevas o previamente registradas.*

**l)** *Personas no identificadas.*

*(...)*”.

**“Artículo 127.**

***Documentación de los egresos***

- 1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.*
- 2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.*
- 3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrados el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.”*

De las premisas normativas citadas se desprende que los sujetos obligados tienen diversas obligaciones, entre ellas, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su actuar a los principios del Estado democrático, garantizando de esa forma el principio de respeto absoluto de la norma. Así pues, con esta finalidad se ha establecido la obligación a los sujetos obligados de presentar ante el órgano fiscalizador, informes en los cuales se reporte el origen y el monto de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento reciban, así como su empleo y aplicación.

De este modo, se permite al órgano fiscalizador contar con toda la documentación comprobatoria necesaria para verificar el adecuado manejo de los recursos que tal instituto político reciba, garantizando de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático. En congruencia a este régimen, se establece la obligación a los sujetos obligados de presentar toda aquella documentación comprobatoria que soporte el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban. Lo anterior, para que la autoridad fiscalizadora tenga plena certeza de la licitud de sus operaciones y a la vez vigile que su haber patrimonial no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley, que coloquen a un sujeto obligado en una situación de ventaja frente a otros, lesionando principios como la equidad en la contienda electoral.

Así, a través de estas premisas normativas se garantiza el principio de equidad en la contienda electoral al establecer un sistema de fiscalización integral a través del cual los partidos políticos cumplen con la obligación de reportar y comprobar la

totalidad de los gastos e ingresos que reciben; así como, su destino y aplicación, evitando de esta forma, un desequilibrio en la competencia electoral a favor de un instituto político o candidatura en específica.

Por ello, se establece la obligación a los sujetos obligados de presentar toda aquella documentación comprobatoria que soporte el origen y destino de los recursos que reciban. Así como la obligación de reportar la totalidad de los ingresos y gastos (que incluye la obligación de reportar la forma en que se hicieron) implica la obligación de dichos sujetos de reportar con veracidad cada movimiento contable (ya sean ingresos o egresos).

Asimismo, de los artículos antes descritos se desprende la necesidad de vigilar el debido cumplimiento a las disposiciones en materia de fiscalización, en específico las relativas a los topes máximos de gastos de campaña; ello por ser indispensable en el desarrollo de las condiciones de equidad entre sus protagonistas; es decir, un partido político que recibe recursos adicionales a los expresamente previstos en la ley, se sitúa en una posición de ilegítima ventaja respecto del resto de los demás participantes, lo cual resulta inaceptable dentro de un sistema en donde la ley protege los principios de legalidad y equidad entre los contendientes en cuanto a su régimen de financiamiento.

De esta forma, en caso de incumplir las obligaciones, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos, se estaría impidiendo el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales, pues la omisión a cumplir con lo mandado sería una transgresión directa a la Legislación Electoral, lo cual implicaría para el sujeto obligado una sanción por la infracción cometida.

Aunado a lo anterior, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo sujeto a revisión para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los entes políticos el rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora



electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normas que protegen diversos bienes jurídicos de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

Por otra parte, de las premisas normativas se desprende un catálogo de personas a las cuales la normativa les establece la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

La prohibición de realizar aportaciones en favor de partidos políticos provenientes de entes prohibidos, existe con la finalidad de evitar que los partidos políticos como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados alejados del bienestar general, como son los intereses particulares de personas morales.

En el caso concreto, la prohibición de recibir aportaciones en efectivo o en especie de entes no permitidos responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de los sujetos previstos en el citado artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado Democrático.

Por lo anterior, es razonable que por la capacidad económica que un ente no permitido pudiera tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad que realicen, se prohíba a dichos sujetos realizar aportaciones a los partidos políticos.

Es importante señalar que con la posible actualización de la falta de fondo se acreditaría la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, en este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del principio de origen debido de los recursos de los partidos políticos tutelados por la normatividad electoral.

Lo anterior es así porque en la aportación se trata de un acto unilateral, por lo que la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, la contravención al artículo mencionado no se presenta tras una participación de ambos sujetos, sino únicamente del aportante; sin embargo, el partido político tendría la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de algún ente prohibido por la normativa electoral.

Ahora bien, el hecho de que el beneficio no sea de carácter patrimonial no implica que para efectos del ejercicio de fiscalización el acto realizado no pueda ser valuado, puesto que, si bien no existe un incremento patrimonial, el aportante debió haber realizado un gasto para generar el beneficio (carácter económico), lo que permite precisamente la fiscalización.

Es evidente que una de las finalidades que persigue la norma al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En este sentido cabe decir, que la prohibición configurativa de la infracción típica básica (recibir una aportación en dinero o especie) deriva la proscripción subordinada o complementaria conforme a la dogmática aplicable, dirigida a los partidos políticos atinente a que se deben abstener de aceptar toda clase de apoyo proveniente de cualquier persona a la que les está vedado financiarlos.

Visto lo anterior, a fin de verificar si se acreditan los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, deberán analizarse, administrarse y valorarse cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral.

Ahora bien, previo a entrar al estudio de **fondo** del procedimiento que nos ocupa, es importante señalar los motivos que dieron origen al inicio del procedimiento de queja que por esta vía se resuelve.

El veintiséis de abril de dos mil veintidós, se recibió el escrito de queja interpuesto en contra de la coalición "Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo", integrada por los partidos: Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Fuerza por México Quintana Roo, y de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, candidata a la gubernatura de dicho estado, denunciando que el dos de abril de dos mil veintidós, en el estreno de la obra teatral "Toro" en el inmueble conocido como Teatro 8 de octubre, propiedad del Ayuntamiento de Benito Juárez, con domicilio en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, se hicieron alusiones en posible beneficio de la candidata, hechos que considera podrían constituir irregularidades en materia de origen, destino, monto y aplicación de los recursos utilizados por los sujetos incoados.

Del análisis a las imágenes y el video presentados en el escrito de queja, se advierte lo siguiente:



Ahora bien, del video presentado se advierte que una persona de género femenino de nombre Paola Elizabeth Moreno Córdova, presuntamente realizó el siguiente pronunciamiento:

*“... que bárbaro qué mensaje, pues un honor estar en representación de nuestra **gran amiga y aliada de la cultura Mara Lezama**, la verdad es que estoy segura que y convencida que el mensaje y la reflexión que nos llevamos esta noche no sólo nos han hecho reír, sino también han logrado mover voluntades que es una de las causas y de los temas **que nuestra amiga Mara Lezama siempre impulsa**, no solamente el ver a la cultura como una situación de poder expresar, de poder escuchar, de poder decir lo que sentimos, sino también de poder mostrar un contexto de lo que comentaba Carlos*

*y lo que es la realidad social lo que vivimos día a día y no solamente el darnos cuenta de nuestra realidad sino también ser actores para desde nuestra trinchera y desde donde nos toque para poder transformar esa realidad social, ese es el mensaje que nos llevamos aún, muchas gracias de verdad, detrás de un gran proyecto siempre hay un gran equipo de trabajo, **quiero felicitarlos a nombre de nuestra amiga Mara Lezama** por esa manera en cómo ustedes abordan la problemática social, la manera en como nos llevan a la reflexión y la manera en la calidad y el profesionalismo de su trabajo...”*

Es menester señalar que las pruebas consistentes en imágenes y videos ofrecidas por el quejoso, constituyen pruebas técnicas, de conformidad con lo establecido por el artículo 17, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, por lo que para perfeccionarse deben de administrarse con otros elementos de prueba que en su conjunto permitan acreditar los hechos materia de denuncia, en este contexto su valor es indiciario.

No obstante lo anterior, maximizando el derecho de acceso a la justicia administrada por órganos del Estado competentes, la Unidad Técnica de Fiscalización, el veintisiete de abril de dos mil veintidós, acordó la recepción e inicio del expediente en que se actúa, por lo que se inició la tramitación y sustanciación del mismo, desplegando las diligencias que resultaban procedentes conforme a los hechos denunciados, en tal sentido se tiene lo siguiente:

La Unidad Técnica de Fiscalización emplazó a los sujetos incoados, corriéndoles traslado con todas las constancias que integraban el expediente. Al respecto, los partidos Morena y Verde Ecologista de México, respondieron, lo siguiente:

- Que es falso que la simple mención de Mara Lezama como ‘madrina’ de la obra pueda ser considerado como propaganda electoral que le benefició o un acto de campaña.
- Que en ningún momento se hizo referencia a su carácter de candidata, a su representado ni a algún miembro de la coalición.
- Que contrario a lo señalado por el quejoso, la obra de teatro no configuró un acto proselitista.
- Que el dicho de Paola Moreno de ninguna forma actualiza los elementos necesarios para considerar que se trató de un acto anticipado de campaña.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

- Que para que se pueda considerar que se trata de propaganda de campaña, es indispensable que se den a conocer las propuestas de las o los candidatos involucrados.
- Que no se cumplen los elementos subjetivo ni personal para considerar que la propaganda fue de campaña para este proceso electoral.
- Que la sola realización de un evento donde se hizo la simple mención de la candidata no constituye por sí un acto de campaña, sino que se debe acreditar que efectivamente se actualizaron los elementos señalados.

En el mismo sentido, se cuenta con el escrito de respuesta del Partido del Trabajo, mediante el cual manifiesta lo siguiente:

- Que del contenido del video denunciado no se advierten los elementos mínimos o, siquiera indiciarios para catalogarlo como propaganda electoral, o aportación de ente prohibido.
- Que en el video en ningún momento se hace un llamado expreso e indubitable al voto, tampoco se hace referencia al proceso electoral y menos aún existe alguna expresión de proselitismo por lo cual en estricto sentido no se está en presencia de 'propaganda electoral' o aportación de ente prohibido.
- Que se trata de una expresión espontánea amparada por la libertad de expresión.

Por su parte, la otrora candidata María Hermelinda Lezama Espinosa mediante escrito de respuesta, manifestó de forma medular lo siguiente:

- Que el partido quejoso parte de la premisa errónea, al sostener que las expresiones mediante las que Paola Elizabeth Moreno Córdova felicitó a los actores que intervinieron en la obra teatral son menciones para promover su candidatura a Gobernadora de Quintana Roo y, por tanto, son propaganda electoral.
- Que fue un mensaje espontáneo para felicitar a un grupo actoral y no para realizar proselitismo.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

Es importante mencionar que, el partido Fuerza por México en Quintana Roo no presentó escrito de respuesta a dicho emplazamiento.

Siguiendo con la línea de investigación, se requirió información a Paola Elizabeth Moreno Córdova, quien esencialmente señaló lo siguiente:

- Confirma la realización de la obra teatral “Toro” el 02 de abril de 2022.
- Sí asistió al estreno de la obra.
- Que asistió porque fue invitada por los productores y organizadores de dicha obra de teatro. Pero nunca se hizo referencia a la campaña de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa.
- Que lo comentado fue “nuestra gran amiga y aliada de la cultura Mara Lezama” y otras expresiones que en nada hacen referencia a la campaña.
- La producción y organización estuvo a cargo de la Compañía Teatral Nunca Merlot Teatro.
- Que no hubo propaganda electoral a favor de la candidata.

Es importante precisar que las respuestas a los emplazamientos enviadas por los sujetos obligados y la respuesta al requerimiento de información realizado a Paola Elizabeth Moreno Córdova, constituyen pruebas documentales privadas que de conformidad con el artículo 16, numeral 2, en relación con el 21, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, sólo harán prueba plena siempre que a juicio de este Consejo General generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

Asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó información a diversas autoridades, obteniéndose como respuesta lo siguiente:

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

Autoridad	Respuesta
Instituto de la Cultura y las Artes del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que sí se realizó la obra de teatro “Toro” el 02 de abril de 2022.</li> <li>• Que la organización estuvo a cargo de la Compañía Teatral Nunca Merlot Teatro.</li> <li>• Que desconoce si Paola Elizabeth Moreno Córdova estuvo presente.</li> <li>• Que Paola Elizabeth Moreno Córdova no labora en ese Instituto desde el 28 de febrero de 2022.</li> <li>• Que el Teatro 8 de octubre fue otorgado en calidad de préstamo.</li> <li>• Que no hubo propaganda electoral.</li> </ul>
Instituto Municipal de la Mujer del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No confirma la realización de la obra porque no estuvo presente.</li> <li>• Desconoce quien organizó la obra.</li> <li>• Que no fue producida ni organizada por la Institución que representa.</li> </ul>
Secretaría de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que al momento de la respuesta, no se encontró que la obra hubiera corrido a cargo de esa Dependencia, o que hubiera contado con recursos de esa Dependencia.</li> <li>• Que el INBAL no participó en la puesta en escena.</li> </ul>
Dirección General del Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que Nunca Merlot Teatro A.C. suscribió convenio con el Sistema de Apoyos con vigencia al 31 de mayo de 2022.</li> <li>• Que la obra se ejecutó con cargo a los recursos públicos federales pactados y ministrados a través del SACPC, etiquetados, entre otros, para la producción y estreno de la obra “Toro”.</li> <li>• Del presupuesto se destinaron \$90,000.00 para el pago de honorarios de las personas que forman parte del equipo creativo.</li> <li>• Que Nunca Merlot Teatro se comprometió a destinar el monto total del estímulo económico exclusivamente a la operación y/o administración, difusión y producción.</li> <li>• Que existe una cláusula de exclusión de responsabilidad.</li> <li>• Que Paola Elizabeth Moreno Córdova no se encuentra incluida en el proyecto, por lo que SACPC no erogó recurso alguno con destino a la misma, ni tienen conocimiento de que dicha persona haya realizado una actividad en el marco del proyecto, con cargo a recursos públicos.</li> </ul>

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

Del mismo modo, se solicitó a la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto Nacional Electoral, en función de Oficialía Electoral, realizara la certificación de la existencia y contenido del URL relacionado con los hechos denunciados por el quejoso, de cuya respuesta se obtuvo, que en la página electrónica de Noticaribe, Paola Elizabeth Moreno Córdova aparece como coordinadora con cultura y asociaciones civiles dentro de la estructura de la campaña de Mara Lezama.

En ejercicio de sus facultades, la Unidad Técnica de Fiscalización realizó razones y constancias del contenido de las siguientes consultas: 1) respecto del URL de internet ofrecido como prueba por la quejosa, de donde se advierte una publicación que destaca que Paola Moreno formaba parte del equipo de campaña de la otrora candidata María Hermelinda Lezama Espinosa, al fungir con Coordinadora de cultura y asociaciones civiles; 2) de la página de [www.cancun.gob.mx](http://www.cancun.gob.mx), obteniendo que al día seis de mayo de dos mil veintidós Paola Elizabeth Moreno Córdova seguía apareciendo como Titular del Instituto de la Cultura y las Artes de Benito Juárez, Quintana Roo; y 3) de la búsqueda en internet a efecto de obtener el domicilio de la compañía teatral Nunca Merlot Teatro.

Por su parte, las respuestas emitidas por el Instituto de la Cultura y las Artes, el Instituto Municipal de la Mujer, ambos de Benito Juárez Quintana Roo, las respuestas de la Secretaría de Cultura, de la Dirección General del Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales, de la Oficialía Electoral de este Instituto, así como las razones y constancias expedidas por la Unidad Técnica de Fiscalización, constituyen documentales públicas en términos de lo dispuesto por el artículo 16, numeral 1, fracción I en relación con el 21, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, razón por la cual, tienen valor probatorio pleno respecto de los hechos en ellos consignados.

En ese sentido, de las constancias antes analizadas podemos advertir lo siguiente:

- Se tiene la certeza de que se llevó a cabo el estreno de la obra “Toro” el día dos de abril de dos mil veintidós, en el Teatro 8 de octubre del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- La organización de la obra estuvo a cargo de la compañía teatral Nunca Merlot Teatro A. C.



**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

- La obra se realizó con recursos públicos federales pactados y ministrados a través del Sistema de Apoyos a la Creación y Proyectos Culturales; y que Paola Elizabeth Moreno Córdova no se encuentra incluida en el proyecto.
- El estreno de la obra contó con la asistencia de Paola Elizabeth Moreno Córdova.
- Que Paola Elizabeth Moreno Córdova no laboraba en el Instituto de la Cultura y las Artes, desde el 28 de febrero de 2022.
- Los emplazados negaron que en dicho evento se haya realizado propaganda electoral. Que las menciones fueron una expresión espontánea amparada por la libertad de expresión.
- Que no hubo propaganda electoral.

En suma, sí se llevó a cabo el estreno de la obra “Toro”, el dos de abril de dos mil veintidós, en el Teatro 8 de octubre del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, y dicho estreno contó con la asistencia de Paola Elizabeth Moreno Córdova, quién al término de dicha función, realizó algunas expresiones.

Ahora bien, resulta necesario analizar si los hechos que se tienen por acreditados constituyen actos de campaña, para que una vez determinado esto, poder analizar si los gastos que resultasen generaron un beneficio a la candidata denunciada.

Al respecto, el artículo 242 numerales 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

*“De las Campañas Electorales*

*Artículo 242.*

*(...)*

**2.** *Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

**3.** *Se entiende por propaganda electoral 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 ante la ciudadanía las candidaturas registradas.*

*(...)”.*

En el mismo sentido se prevé en el artículo 199 del Reglamento de Fiscalización:

*Artículo 199*

*De los conceptos de campaña y acto de campaña*

*(...)*

**2.** *Se entiende por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

**3.** *Se entiende por propaganda electoral 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 ante la ciudadanía las candidaturas registradas.*

*(...)*”.

Por su parte, la tesis LXIII/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, precisa los elementos mínimos que conforman los gastos de campaña, veamos:

*“GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.— Del contenido de los artículos 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; y 243 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; **que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas**, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; **que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos**, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial. En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presentan, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: **a) finalidad, esto es, que***

*genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; **b) temporalidad**, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, **así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato**, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, **c) territorialidad**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.”*  
[énfasis añadido]

También resulta de utilidad, la Jurisprudencia 4/2018, que precisa la forma en que se acredita el elemento subjetivo, según se cita enseguida:

**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).**-

*Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que **el elemento subjetivo** de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo **a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su 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**. Por 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**. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.*

**Sexta Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-194/2017 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—14 de septiembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Secretarios: Paulo Abraham Ordaz Quintero y Mauricio I. Del Toro Huerta.*

*Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-146/2017.—Recurrente: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—16 de noviembre de 2017.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Disidentes: Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales.—Secretario: Alfonso Dionisio Velázquez Silva.*

*Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-159/2017.—Recurrente: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.—20 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Ausente: Mónica Aralí Soto Fregoso.—Secretarios: Javier Miguel Ortiz Flores, J. Guillermo Casillas Guevara, Santiago J. Vázquez Camacho y Mauricio I. Del Toro Huerta.*

[énfasis añadido]

También resulta de utilidad la tesis XXX/2018, que señala la importancia de las variables relacionadas con la trascendencia a la ciudadanía, en la acreditación del elemento subjetivo, según se establece:

**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.-** De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018 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), al estudiar la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben considerar, entre otros aspectos, si los actos o manifestaciones objeto de la denuncia trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, provocaron una afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral, a fin de sancionar únicamente aquellos actos que tienen un impacto real en tales principios. Para ello, es necesario valorar las siguientes variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia: **1. El tipo de audiencia al que se dirige el mensaje, ciudadanía en general o militancia, y el número**

**de receptores para definir si se emitió hacia un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado; de acceso libre o restringido, y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en otro medio masivo de información.**

**Sexta Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-97/2018.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.—30 de mayo de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Ausentes: Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez.—Secretario: José Alberto Montes de Oca Sánchez.*

[énfasis añadido]

Con sustento en el marco normativo y criterios jurisprudenciales que se han citado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Un acto de campaña es aquel en que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas; por su parte la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso.

Ahora bien, los elementos mínimos que se deben colmar para identificar lo que constituye un gasto de campaña, son los siguientes:

- **Finalidad:** que genere un beneficio a un partido político, coalición o **candidato registrado para obtener el voto ciudadano.**

- **Temporalidad:** que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión, entre otras, de la propaganda electoral se realice en el periodo de campañas electorales, así como la que se haga en el **periodo de intercampaña**, siempre que tenga como finalidad expresa de generar un beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto a favor de él.

- **Territorialidad:** que se lleve a cabo en un área geográfica determinada, esto es, municipio, distrito y/o circunscripción –local o federal-, Estado o **territorio nacional.**

En ese sentido, para acreditar el elemento subjetivo o **finalidad** de los actos de campaña se requiere que el mensaje sea **explícito o inequívoco** respecto a su finalidad electoral, es decir, que se llame a votar a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Es por ello que la autoridad electoral debe verificar:

*Primero:* 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 la opción electoral de una forma inequívoca; y

*Segundo:* Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía **y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.**

De esta forma, se permite llegar de manera más objetiva a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, limitando con ello la discrecionalidad de la autoridad y maximizando el debate público.

Adicionalmente, para acreditar el elemento subjetivo se deben analizar las variables relacionadas con la trascendencia a la ciudadanía y que por tanto pudieron provocar una afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral, sancionando únicamente los actos que tienen un impacto real en tales principios. Para llegar a dicha conclusión, deben valorarse diferentes **variables relacionadas con el contexto en el que se emiten las expresiones, tales como el tipo de audiencia a la que se dirige el mensaje, ciudadanía en general o militancia, el número de receptores para definir se fue un público relevante o en proporción trascendente, si el recinto fue público o privado, de acceso libre o restringido, y las modalidades de difusión, es decir, si fue en una reunión, mitin o en algún medio masivo de información.**

Habiendo establecido lo anterior, analicemos las expresiones denunciadas por el quejoso, para determinar si pueden considerarse actos de campaña. De esta forma tenemos, por lo que hace al elemento **temporalidad**, si se cumple al haberse realizado las manifestaciones en el marco del proceso electoral local, toda vez que las manifestaciones realizadas se llevaron a cabo el dos de abril de dos mil veintidós.

Respecto de la **territorialidad**, también se acredita, dado que los señalamientos que ahora se analizan, se realizaron en el Teatro 8 de octubre del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, lugar que en ese momento se encontraba en proceso electoral.

Ahora bien, respecto del **elemento subjetivo finalidad**, y al amparo de los criterios establecidos por nuestros Tribunales, se llega a la conclusión de que con los hechos denunciados no se acredita el elemento subjetivo, por lo que no puede afirmarse la existencia de un gasto de campaña.

Esto es así, porque los señalamientos realizados por Paola Elizabeth Moreno Córdova, al final del estreno de la obra “Toro”, en el teatro 8 de octubre, consistieron en lo siguiente:

“(…)

*Paola Elizabeth Moreno Córdova: que bárbaro qué mensaje, pues un honor estar **en representación de nuestra gran amiga y aliada de la cultura Mara Lezama**, la verdad es que estoy segura y convencida que el mensaje y la reflexión que nos llevamos esta noche no sólo nos han hecho reír, sino también han logrado mover voluntades que es una de las causas y de los temas que **nuestra amiga Mara Lezama siempre impulsa**, no solamente ver a la cultura como una situación de poder expresar, de poder escuchar, de poder decir lo que sentimos, sino también el poder mostrar un contexto de lo que comentaba Carlos y lo que es la realidad social lo que vivimos día a día y no solamente el darnos cuenta de nuestra realidad sino también ser actores para desde nuestra trinchera y desde donde nos toque para poder transformar esa realidad social, ese es el mensaje que nos llevamos aún, muchas gracias de verdad, detrás de un gran proyecto siempre hay un gran equipo de trabajo, **quiero felicitarlos a nombre de nuestra amiga Mara Lezama** por esa manera cómo ustedes abordan la problemática social, la manera en cómo nos llevan a la reflexión y la manera en la calidad y profesionalismo de su trabajo. Estoy segura que será un éxito esta puesta en escena y va a cumplir el objetivo porque ya me comentaba Carlos que esta obra se va a presentar en los hoteles en donde desafortunadamente muchas mujeres viven muchos abusos y algo con lo que se cierra la obra yo creo que me parece un mensaje fundamental en saber que no estamos solas, la verdadera sororidad entre mujeres lo tenemos que aplicar en la práctica, tenemos que aprender a hablar pero también tenemos que aprender a tomarnos de la mano y abrazarnos y decirnos todas las que estamos aquí no estamos solas, el saber que nos apoyamos y yo por eso quiero brindar (...)*”.

*[énfasis añadido]*

De la lectura a los pronunciamientos realizados por la ciudadana Paola Elizabeth Moreno Córdova, destacan aquellas frases en las que mencionó el nombre de Mara Lezama, quien en ese momento contaba con el registro para ser candidata a la gubernatura de Quintana Roo. Las frases que se someten al escrutinio, son las siguientes:

*“en representación de nuestra gran amiga y aliada de la cultura Mara Lezama”*  
*“nuestra amiga Mara Lezama siempre impulsa”*  
*“quiero felicitarlos a nombre de nuestra amiga Mara Lezama”*

De la simple lectura de las frases citadas, se advierte que no hay una manifestación explícita o inequívoca que tuviera una finalidad electoral, porque no se llama a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, en este caso coalición, tampoco se publicita una plataforma electoral o se posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura. Como se observa, la sola expresión del nombre de la otrora candidata, no constituye una expresión que de manera “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 forma inequívoca.

Adicionalmente, las expresiones realizadas no trascienden al conocimiento de la ciudadanía, en virtud de que se realizaron de manera aislada al término de una sola función de teatro en el estreno de la obra “Toro”. Más aún, en relación con el elemento subjetivo deben analizarse las variables del contexto en el que se emiten las expresiones, así tenemos, que las expresiones se realizaron en un lugar cerrado, con una audiencia limitada, por lo que el número de receptores no puede considerarse trascendente; por lo que hace al lugar, se advierte que se trató de un recinto de acceso restringido, y en cuanto a las modalidades de difusión del mensaje, éste fue al término de una sola función de la obra de teatro, sin utilizar los medios masivos de información.

Por todo lo anterior, esta autoridad llega a la conclusión de que **no se acredita el elemento subjetivo** necesario para poder afirmar la existencia de gastos de campaña.

No escapa a esta autoridad lo señalado en el escrito de queja, al referir que *“la ahora denunciada de manera dolosa y premeditada aprovechó el evento mencionado para posicionar el nombre de la ahora candidata a la gubernatura del estado frente al*



*público asistente a dicho evento, ya que al mencionarla en múltiples ocasiones, entre ellas referir que Mara Lezama **es nuestra amiga**, así como que es una **aliada de la cultura**, conllevó un posicionamiento de su nombre frente al público asistente a dicha obra teatral, ya que la forma en que fue mencionada en reiteradas veces por la ahora denunciada Paola Elizabeth Moreno Córdova genera inclusive en la psique humana un pensamiento en el sentido de que la candidata a la gubernatura del estado postulada por la coalición Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo impulsará políticas públicas en materia de cultura, esto es, induce a la ciudadanía a votar por la multicitada candidata” (énfasis añadido).*

Al respecto, debe precisarse, que el nombre de Mara Lezama únicamente se mencionó en tres ocasiones al final del estreno de la obra teatral, lo que denota que el objetivo de la obra no fue posicionar a la ciudadana en mención. Con independencia de que no se acreditó la finalidad de posicionar a la candidata, según se estudió párrafos antes, se aprecia, por el contrario, que se trató de una manifestación espontánea de Paola Elizabeth Moreno Córdova, que soporta el análisis ante el ejercicio de la libertad de expresión.

En relación con las manifestaciones espontáneas bajo el análisis de la propaganda electoral, este Consejo General y el Tribunal Electoral<sup>5</sup> se han pronunciado en diferentes criterios en el sentido de que no puede darse el mismo tratamiento a las expresiones espontáneas, que a aquéllas producto de una planificación en las que cabe presumir una reflexión previa y metódica, como sucede en la propaganda partidista. Veamos:

*“... no puede darse el mismo tratamiento a las expresiones espontáneas e improvisadas surgidas con motivo de la celebración de una entrevista, de un debate, de una discusión, las emanadas de una intervención oral en un evento o acto político, o incluso en una situación conflictiva, que aquellas producto de un natural sosiego, planificación o en las que cabe presumir una reflexión previa y metódica, como las contenidas en boletines de prensa, desplegados o en algún otro comunicado oficial, así como en las desplegadas en la propaganda partidista, la cual, según enseñan las máximas de la experiencia, hoy en día*

---

<sup>5</sup> SUP-RAP-09/2004, SUP-RAP-190/2009, SUP-RAP-196/2009, SUP-RAP-203/2009 y CG313/2009

*obedece a esquemas cuidadosamente diseñados, incluso, en no pocas ocasiones son consecuencia de estudios mercadológicos altamente tecnificados, en los que se define, con apoyo en asesorías o mediante la contratación de agencias especializadas, con claridad el público al que se dirige la propaganda y el tipo de mensaje que resulta más afín o atractivo para dicho sector de la población.”*

Con base en lo anterior, y habiendo realizado una valoración de las expresiones espontáneas de Paola Elizabeth Moreno Córdova, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, es válido afirmar que las expresiones analizadas, se realizan al amparo de la libertad de expresión. Pues si bien el quejoso argumenta que con dichas expresiones se trató de posicionar el nombre de Mara Lezama, no se desprende como principal propósito posicionar a un candidato, partido o coalición específicos, ya que no contienen las palabras “voto” o “votar”, “sufragio” o “sufragar”, “elección” o “elegir” y sus sinónimos, ni mucho menos contiene la difusión de la plataforma electoral.

En consecuencia, las expresiones denunciadas por el quejoso no constituyen gastos de campaña, y tampoco implicaron un beneficio a favor de la coalición "Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo", integrada por los partidos: Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Fuerza por México Quintana Roo, y de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, candidata a la gubernatura de Quintana Roo.

Es de advertirse, que al no acreditarse la existencia de un gasto de campaña, tampoco se actualiza la aportación de un ente impedido por la ley.

Por lo anterior, es dable concluir que la coalición "Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo", integrada por los partidos: Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Fuerza por México Quintana Roo, y de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, candidata a la gubernatura de Quintana Roo, no vulneraron lo dispuesto en los artículos 443, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 25, numeral 1, incisos a), i) n); 54, numeral 1; y 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos; 96, numeral

1; 121, numeral 1; 127 y 143 Bis del Reglamento de Fiscalización; derivado de lo cual el procedimiento de mérito, debe declararse **infundado**.

#### **4. Vista al Instituto Electoral de Quintana Roo.**

Mediante oficio número INE/UTF/DRN/11288/2022, de veintinueve de abril de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de Fiscalización dio vista al Instituto Electoral de Quintana Roo con el escrito de queja y sus anexos, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente. Por consiguiente, el Instituto Electoral Estatal sustanció un procedimiento especial sancionador y lo turnó para su resolución al Tribunal Electoral de Quintana Roo, que resolvió mediante sentencia dictada el día diez de junio de dos mil veintidós en el expediente PES/052/2022. Por lo que se considera oportuno hacer del conocimiento la presente resolución al Organismo Público Electoral en dicha entidad, para los efectos conducentes.

**5.** Que en el treinta de septiembre de dos mil veinte, en sesión ordinaria, el Consejo General de este Instituto **aprobó** el acuerdo INE/CG302/2020, por el que determinó la **notificación electrónica** de las actuaciones relativas a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

En este entendido esta autoridad considera apegado a derecho que en el presente asunto se haga uso de la notificación electrónica en razón de lo siguiente:

1. La notificación consiste en hacer saber un acto jurídico a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla ese acto jurídico. Así, la notificación puede llevarse a cabo de diversas formas, en forma directa como serían las notificaciones personales, por cédula o por oficio; o de forma implícita, como aquella que surge cuando el interesado ha tenido conocimiento de su existencia, aunque ningún medio de comunicación haya sido empleado.

Derivado del contexto sanitario por el que atraviesa el país por la pandemia del COVID 19, es que resultó necesario la implementación de herramientas sencillas, rápidas y efectivas que permitan cumplir con las actividades propias de la facultad fiscalizadora de manera expedita, remota y en estricto apego a los principios de

certeza, legalidad y debido proceso, como lo es, la notificación vía correo electrónico.

2. Los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización señalan como una de las formas de notificación la realizada “vía electrónica”.

3. Mediante diversos criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional se ha confirmado como un medio idóneo y eficaz para hacer fehacientemente del conocimiento de los sujetos obligados la determinación de la autoridad electoral.

En consecuencia, se considera que, cumpliendo con los principios de legalidad, certeza, y debido proceso que debe cumplir cualquier acto de autoridad electoral y privilegiando las circunstancias sociales que atraviesa el país, a causa de la contingencia derivada de la pandemia conocida como COVID-19, este Consejo General aprueba que las notificaciones a los sujetos obligados en materia de fiscalización, sean realizadas de manera electrónica.

En ese entendido a fin de dar cabal cumplimiento a los principios rectores que deben regir las actividades relativas a la notificación de las actuaciones instrumentadas durante la sustanciación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, este Instituto, considera necesario que las notificaciones se realicen a los sujetos obligados de forma electrónica a través del SIF respecto de aquellos sujetos obligados que cuenten con acceso al módulo de notificaciones electrónicas, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CF/018/2017, para que en su caso, y por su conducto realice la notificación a los interesados de su instituto político.

**En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j), y aa) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:**

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se declara **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en contra de la coalición "Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo", integrada por los partidos: Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Fuerza por México Quintana Roo, y de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, candidata a la gubernatura de Quintana Roo, en los términos del **Considerando 3**.

**SEGUNDO.** En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

**TERCERO.** Notifíquese la presente Resolución a los partidos de la Revolución Democrática, Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo, y Fuerza por México Quintana Roo; así como a María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, mediante el Sistema Integral de Fiscalización, en términos del **Considerando 5** de la presente Resolución.

**CUARTO.** En términos de lo expuesto en el **Considerando 4** de la presente Resolución, hágase del conocimiento del Instituto Electoral de Quintana Roo, lo resuelto por esta autoridad, remitiéndose copia de la presente Resolución.

**QUINTO.** En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**CONSEJO GENERAL**  
**INE/Q-COF-UTF/122/2022/QROO**

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de julio de 2022, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de no dar vista a la Secretaría Ejecutiva por falta de respuesta a requerimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por ocho votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de la Consejera y los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**