



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/009/2021

PROMOVENTE:

H. AYUNTAMIENTO DE
BENITO JUÁREZ, QUINTANA
ROO.

RESPONSABLE:

COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE QUINTANA
ROO.

MAGISTRADA PONENTE:
CLAUDIA CARRILLO GASCA.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA Y SECRETARIO
AUXILIAR:**

MARÍA SALOMÉ MEDINA
MONTAÑO Y ERICK
ALEJANDRO VILLANUEVA
RAMÍREZ.

Chetumal, Quintana Roo, a los veintitrés días del mes de abril del año dos mil veintiuno¹.

Sentencia definitiva que **revoca** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-014/2021**, emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante la cual se determina respecto de la medida cautelar solicitada por el ciudadano Iván Geovanny López Díaz, en su escrito de queja registrado bajo el número de expediente IEQROO/PES/014/2021.

GLOSARIO

Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-014/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente
--------------------------	--

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



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/009/2021

	registrado bajo el número IEQROO/PES/014/2021 ² .
Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Denunciada	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

ANTECEDENTES

1. **Calendario Electoral.** El veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto, emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-029-2020, por medio del cual aprobó el Plan Integral y el Calendario Integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir a las y los integrantes de los once Ayuntamientos de los municipios del Estado, en la jornada electoral concurrente del día seis de junio de dos mil veintiuno. En el cual, al caso que nos ocupa atañen las siguientes fechas:

Fecha.	Etapa/Actividad.
08 de enero	Declaratoria de inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir a miembros de los Ayuntamientos.
14 de enero	Inicio de precampaña y de la etapa de respaldo ciudadano de candidaturas independientes.
12 de febrero	Concluye la precampaña y la etapa de respaldo ciudadano de candidaturas independientes.
02 de marzo	Inicia el periodo para solicitar el registro de planillas de candidaturas

² Consultable en la página oficial del Instituto Electoral de Quintana Roo, en el link <https://www.ieqroo.org.mx/2018/Sesiones-ConsejoGeneral.html>.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/009/2021

	a miembros de los Ayuntamientos.
07 de marzo	Concluye el periodo para solicitar el registro de planillas de candidaturas a miembros de los Ayuntamientos.
14 de abril	Aprobación de los registros de las planillas de candidaturas a miembros de los Ayuntamientos.
19 de abril	Inicio de campañas y de la suspensión en la difusión de toda clase de propaganda gubernamental.
02 de junio	Conclusión de las campañas.
03 de junio	Inicia la veda electoral.
06 de junio	Jornada electoral local ordinaria concurrente 2021.
07 de junio	Concluye veda electoral y concluye la suspensión de la difusión de toda propaganda gubernamental.

2. **Queja.** El ocho de abril, el ciudadano Iván Geovanny López Díaz, presentó escrito de queja ante la oficialía de partes del Instituto, mediante el cual denunciaba a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, y de aspirante a candidata a dicho cargo electivo vía reelección; por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, al hacerse promoción personalizada a través de las redes sociales y diferentes medios de comunicación, al participar en eventos de vacunación en contra del Covid-19 para adultos mayores, sin ser una autoridad sanitaria; vulnerando los artículos 134, de la Constitución Federal, y 3, fracción I, de la Ley de Medios.

Así mismo, en la referida queja solicitó el dictado de medidas cautelares, en los siguientes términos:

“...Se abstenga de promover en forma personalizada su imagen, voz, nombre y alibias (sic) o sobrenombre MARA LEZAMA, en eventos de vacunación de personas adultas mayores en la ciudad de Cancún, Quintana Roo...”

3. **Registro de Queja ante el Instituto.** El mismo ocho de abril, la Dirección Jurídica del Instituto, registró la queja presentada por el ciudadano Iván Geovanny López Díaz, bajo el número de expediente IEQROO/PES/014/2021; mismo acuerdo en donde se ordenó la inspección ocular con fe pública a diversos links; la certificación del contenido de una unidad de memoria extraíble (USB); diligencias preliminares de investigación a la Dirección de Partidos Políticos, para que proporcionara información relativa a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, postulada por la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA EN QUINTANA



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/009/2021

ROO³"; y la elaboración del proyecto de acuerdo de pronunciamiento respecto a la medida cautelar solicitada.

4. **Inspección Ocular.** El nueve de abril, la Dirección Jurídica del Instituto, mediante el servidor electoral con fe pública levantó el acta de inspección ocular de una memoria USB y de los siguientes links:

- <https://www.facebook.com/watch/?v=169214908359160>
- <https://twitter.com/AytoCancun/status/1376665859373076481>
- <https://twitter.com/AytoCancun/status/1376667399756382220>
- <https://www.dqr.com.mx/sections/benito-juarez/80494-ejemplo-de-vacunacio%C3%B3n.html>

5. **Oficio DPP/249/2021.** El nueve de abril, la Directora de Partidos Políticos del Instituto, informó a la Dirección Jurídica del mismo, que en la solicitud de registro de candidaturas presentada por el partido político Morena, correspondiente a la planilla de los integrantes a miembros del Ayuntamiento del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se encuentra la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, al cargo de Presidenta Municipal propietaria.

6. **Acuerdo Impugnado IEQROO/CQyD/A-MC-014/2021.** El diez de abril, la Comisión de Quejas del Instituto, emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-014/2021, mediante el cual determinó respecto de las medidas cautelares solicitadas por el ciudadano Iván Geovanny López Díaz, en su escrito de queja, las cuales fueron otorgadas en el tenor literal siguiente:

“...PRIMERO. Se aprueba en todos sus términos el presente Acuerdo, y conforme a lo precisado en los Antecedentes Considerandos del mismo, se determina decretar procedente la medida cautelar en tutela preventiva, en los términos establecidos en el presente documento jurídico, derivado de la solicitud del ciudadano Iván Geovanny López Díaz, en su calidad de representante suplente del Partido Fuerza por México.

³ Coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA EN QUINTANA ROO”, conformada por los partidos políticos de Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Movimiento Auténtico Social.



SEGUNDO. Se **EXHORTA** al Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo para que a través del área correspondiente, evite la difusión personalizada de la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, en la que se resalte y/o posicione su imagen, voz o nombre a través de la propaganda gubernamental difundida en los medios de comunicación oficiales de dicho organismo, así como en sus redes sociales respectivas..."

7. **Recurso de Apelación.** El catorce de abril, a fin de controvertir el Acuerdo precisado en el apartado que antecede, el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, a través del Síndico Municipal y apoderado jurídico del mismo, ciudadano Heyden José Cebada Rivas, promovió el presente Recurso de Apelación.
8. **Auto de Conocimiento.** El mismo catorce de abril, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas del Instituto, mediante oficio número CQyD/107/202, dio aviso a este Tribunal de la presentación del medio de impugnación, el cual fue registrado bajo el cuaderno con clave C/035/2021.
9. **Solicitud de Licencia de Separación del Cargo⁴.** El quince de abril, se llevó a cabo la Sexagésima Tercera Sesión Ordinaria del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, en la cual la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, solicitó y le fue autorizada por mayoría de votos, su solicitud de licencia al cargo de Presidenta Municipal, hasta por un periodo de sesenta días naturales, siendo efectiva a partir del dieciséis de abril.
10. **Radicación y Turno.** El dieciocho de abril, por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, se tuvo por presentada a la Presidenta de la Comisión de Quejas del Consejo General del Instituto, rindiendo el respectivo informe circunstanciado y dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que se ordenó la integración y registró del expediente número RAP/009/2021, turnándose a la ponencia de la

⁴ Es un hecho público y notorio para este Tribunal, y que fue difundido por diversos medios de comunicación en los que se encuentra el Por Esto! Dignidad, Identidad y Soberanía, consultable en el link <https://www.poresto.net/quintana-roo/2021/4/15/elecciones-2021-mara-lezama-pide-licencia-para-buscar-la-reeleccion-en-cancun-248461.html>.



Magistrada Claudia Carrillo Gasca, en estricta observancia al orden de turno.

11. **Auto de Admisión y Cierre de Instrucción.** El diecinueve de abril, de conformidad con lo que establece el artículo 36, fracción III, y IV de la Ley de Medios, se dictó el auto de admisión y cierre de instrucción del presente Recurso de Apelación.

COMPETENCIA

12. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, atento a lo dispuesto por el artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI y 427, fracción VI, último párrafo, de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal; por tratarse de un Recurso de Apelación, interpuesto por un órgano del Estado, para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas del Instituto, dentro de un Procedimiento Especial Sancionador.

13. **Definitividad.** Este Tribunal, no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho este requisito.

Causales de improcedencia.

14. De acuerdo a lo que establece el artículo 31 de la Ley de Medios, el examen de las causales de improcedencia constituye una exigencia para el juzgador, lo cual debe atender de manera previa y oficiosa al pronunciamiento del fondo del asunto, por lo que, del análisis de la presente causa se advierte que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia.



Requisitos de Procedencia.

15. En términos de lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios, se tiene que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia establecidos en la Ley.

Pretensión, Causa de Pedir y Agravios.

16. De la lectura realizada al medio de impugnación interpuesto por la parte actora, se desprende que su **pretensión** radica en que este Tribunal revoque el acuerdo impugnado.
17. Su **causa de pedir** la sustenta en la vulneración a los principios de legalidad, congruencia, seguridad y certeza jurídica previstos en los artículos 14, 16, 17 y 41, de la Constitución Federal.
18. De la lectura íntegra, del escrito de demanda, este órgano jurisdiccional advierte que la parte actora señala tres motivos de agravio:
19. El **primer agravio**, en el cual considera que la determinación tomada por la autoridad responsable, vulnera flagrantemente el principio de legalidad, ya que a su consideración, parte de la premisa errónea de que las publicaciones difundidas en los medios de comunicaciones oficiales de dicho organismo, así como en sus redes sociales, tienen la naturaleza de propaganda gubernamental, que tiene como propósito resaltar y/o posicionar, la imagen, voz o nombre de la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Presidenta Municipal de H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo; soslayando que se trata de contenido producto de la labor periodística de distintos medios de comunicación que fueron alojados en los portales con fines estrictamente informativos.
20. Así mismo, argumenta que los distintos medios de comunicación brindaron cobertura al evento de vacunación en contra del Covid-19, dirigido a personas adultas mayores, por lo que, con fines

estrictamente informativos, se retomaron esas piezas periodísticas y se pusieron a disposición de la ciudadanía que tuviera la intención de visitar las redes sociales de ese gobierno e informarse sobre sus actividades.

21. Por lo que, desde su perspectiva es incuestionable que el contenido de los videos que se tildan de ilegales carece de un propósito electoral, ya que no están dirigidos a influir en las preferencias de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o candidatos; considerando falaz, que la difusión de unas notas sobre las actividades de la Presidenta Municipal, a través de las cuentas oficiales en las plataformas digitales de Facebook y Twitter, por sí mismas, puedan vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, ya que no se valoró por la responsable, en forma particular el contexto en que fueron difundidas, esto es, durante el desarrollo de campañas de vacunación de una pandemia que afecta la salud de la población, por lo que, reiteran que su finalidad fue presentar información a aquellos quintanarroenses interesados en consultar los portales de internet del municipio y conocer el desarrollo de esas jornadas.
22. Por lo que, carece de justificación imponer una medida precautoria de tutela preventiva bajo la figura del “exhorto”, porque a su juicio se torna restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado.
23. En lo relativo al **segundo agravio**, refiere que la autoridad responsable viola en su perjuicio el principio de legalidad previsto en el artículo 16, de la Constitución Federal, ya que ordena evitar la difusión de contenidos en los que se incluya la voz, nombre e imagen de la Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, soslayando que no se trata de un medio regulado por la normativa electoral, sino que solo se acota a aquellos usuarios que tienen interés y voluntariamente acceden al portal, por lo que, desde su perspectiva no debe imponerse una medida restrictiva.



24. Reiterando que la autoridad responsable, puede limitar los contenidos informativos que se difunden en sus portales oficiales, como si esta fuera publicidad abierta y generalizada, ya que su acceso es limitado a aquellos que tienen interés en sus portales o redes sociales, por lo que considera, que se trata de información que está sujeta al conocimiento de una dirección electrónica exacta, o bien, a través de las distintas herramientas denominadas sistemas informáticos o buscadores, que les permitan acceder a contenidos deseados.
25. Por cuanto al **tercer agravio**, refiere que la autoridad responsable viola en su perjuicio el principio de legalidad previsto en el artículo 16, de la Constitución Federal, ya que ordena evitar la difusión de contenidos en los que se incluya la voz, nombre e imagen de la Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, lo que a su juicio implica una restricción general sobre ese tipo de propaganda gubernamental, soslayando que la prohibición para difundir esa clase de propaganda aplica únicamente en la etapa de campañas electorales, las cuales inicial el diecinueve de abril.
26. Especifica que en el caso, la autoridad responsable pretende hacer extensiva esa prohibición fuera del periodo de las campañas electorales, implementando una restricción general sobre toda propaganda gubernamental que aluda a la Presidenta Municipal, soslayando que esa restricción solo aplica en campañas electorales, y que no existe obligación para que esa servidora pública se separe del cargo, por lo que es, a todas luces excesivo aplicar indiscriminadamente esa restricción a cualquier comunicación del Ayuntamiento, que contenga referencia a la servidora pública que lo preside.
27. Ahora bien, por cuestión de método, para el mejor análisis de los agravios, este Tribunal procederá a su estudio de manera conjunta, sin que ello afecte los derechos del justiciable, ya que lo más importante es que se estudien cada uno de los puntos de



agravios que se hacen valer y se pronuncie una determinación al respecto. Lo anterior encuentra sustento en el criterio vertido por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 04/2000, bajo el rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**⁵

MARCO NORMATIVO

28. Previo al estudio del fondo, hemos de establecer el marco normativo y el criterio sostenido por la Sala Superior en relación a las medidas cautelares.
29. El artículo 41, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que durante el tiempo que comprenden las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la ciudad de México y cualquier otro ente público.
30. Siendo las únicas excepciones a lo anterior, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
31. Por su parte, el artículo 134, párrafo octavo, igualmente de la Constitución Federal, establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o

⁵ IUS en línea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

32. El artículo 285, de la Ley de Instituciones define el concepto de campaña electoral, como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones, candidaturas comunes y las personas candidatas registradas, para la obtención del voto; establece que se entienden por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las personas candidatas o personas voceras de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
33. Así mismo, define por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las personas candidatas registradas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
34. Por su parte, el artículo 293, establece que las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que se apruebe el registro de candidaturas para la elección respectiva, las cuales deberán concluir tres días antes de la celebración de la jornada electoral; y especifica que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios, y cualquier otro ente público.
35. Señalando como únicas excepciones a lo anterior, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, conforme a las normas aplicables en

la materia; constriñendo a los servidores públicos de abstenerse de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una **promoción personalizada** de servidores públicos con las excepciones previstas en el presente artículo.

36. Por su parte, el artículo 3, fracción de la Ley en cita, define como **actos anticipados de campaña** aquellos actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campaña, que contenga llamamiento expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido político, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso por alguna candidatura o para un partido político.
37. Aunado a ello, la Sala Superior emitió la jurisprudencia 12/2015 de rubro **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**, en la que asentó los criterios para identificar la propaganda personalizada de las personas servidoras públicas, a través del estudio de los elementos personal, temporal y objetivo.
38. Asimismo, al resolver el recurso SUP-REP-57/2016⁶, consideró que **la promoción personalizada de una persona servidora pública constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en que se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal, que destaque los logros particulares obtenidos por la persona ciudadana que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado.**
39. En lo relativo a las medidas cautelares, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que estas constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o

⁶ Consultable en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el link <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

40. Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
41. En tal sentido tienen como finalidad prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte. Por consecuencia, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.
42. Bajo esa lógica, las medidas cautelares son objeto de una resolución, que sirve para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.
43. Precisando, que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.
44. Ello, con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.
45. Lo anterior, ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P.J.21/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII,



Marzo de 1998, página 18, de rubro: “**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**”, en la cual estableció, que las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

46. Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos de los aspectos siguientes:
 - a) La probable violación a un derecho del cual se pide la tutela en el proceso.
 - b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
47. En tal sentido, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor– o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
48. Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.
49. Sobre la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del

derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

50. Por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
51. Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de la medida cautelar.
52. En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.
53. Como se puede observar, resulta inconcuso que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:
 - a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
 - b) Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva desaparezca la materia de controversia.



- c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
54. De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.
55. Por su parte, a la Comisión de Quejas le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración a los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.
56. Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y los bienes jurídicos en conflicto, **justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas cautelares que se dicten o motivando las razones por las cuales aquella se niegue**. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los



límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito⁷.

ESTUDIO DE FONDO.

57. Para dar inicio al estudio de fondo del presente asunto, hemos de partir de las bases legales y argumentativas sobre las cuales la autoridad responsable consideró procedente dictar medidas cautelares en tutela preventiva, siendo las siguientes:

“...I. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA...

...

...Por lo que, en atención a (sic) dicho análisis y tomando en consideración los elementos que obran dentro del expediente respectivo, es válido concluir, de manera preliminar, que no se advierte la infracción prevista en el artículo 3 fracción I de la Ley local, consistente en actos anticipados de campaña.

II. PROMOCIÓN PERSONALIZADA...

...

Como se ha mencionado con antelación, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece un mandato para que los recursos públicos se utilicen con fines institucionales y no se afecten o beneficien personas o proyectos políticos, de manera que no se influya en la equidad de la contienda electoral (principio de imparcialidad). Por su parte, el párrafo octavo del referido artículo constitucional determina que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos de cualquiera de los órganos de gobierno debe de tener carácter institucional y fines informativos, sin que se puedan incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Siendo que para el caso concreto que nos ocupa, es de señalarse que de acuerdo a los elementos que obran en el expediente en que se actúa, está acreditado preliminarmente que la denunciada se presentó en un evento público de vacunación contra el virus COVID-19 dirigido a personas adultas mayores en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, y posteriormente tal participación ha sido difundida en diversos medios de comunicación y promovida en la cuenta verificada en la red social “Twitter” del Ayuntamiento de Benito Juárez, con lo que se advierte una probable promoción de su imagen en las publicaciones a través de dicha red social, más aun considerando que la misma aspira a ser candidata en vía de reelección, al cargo que hoy día ostenta por la Coalición “Juntos Haremos Historia por Quintana Roo”.

No obstante, de forma preliminar, para considerar que la conducta denunciada puede ser considerada como propaganda

⁷ Criterio sostenido reiteradamente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los precedentes SUP-REP-25/2014, SUP-REP-51/2015, SUP-REP-241/2015, y SUP-REP-57/2016.



personalizada, es necesario realizar un análisis de la misma, atendiendo a criterios de la Sala Superior previamente referidos, para poder determinar si las publicaciones actualizan los elementos, personal, objetivo y temporal establecidos como requisitos al efecto; situación que si acontece para el caso que nos ocupa en razón de lo siguiente:

a) Personal, se tiene por actualizado toda vez que el contenido de las publicaciones se observa el nombre e imagen de la denunciada, mismos que la hacen plenamente identificable, toda vez que como ya se mencionó en líneas precedentes del contenido del acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública realizada por esta autoridad a las publicaciones en cuestión, se puede ver de forma indubitable la imagen de la referida ciudadana participando en el referido evento, y los mismos fueron difundidos en diversos medios de comunicación y en la cuenta verificada de la red social “Twitter” del Ayuntamiento de Benito Juárez.

b) Objetivo, se tiene por acreditado toda vez que las publicaciones en cuestión corroboran de forma preliminar la difusión en la red social Twitter del Ayuntamiento de Benito Juárez, de la participación de la ciudadana en el evento de referencia, considerando que a partir de ello se posiciona públicamente su imagen en los contenidos de información que se difunden en la página institucional del municipio de Benito Juárez, lo cual la posiciona como servidora pública frente a la ciudadanía benitojuarense. Aunado a ello, que cabe señalar que tal y como se ha hecho mención en el presente Acuerdo, la denunciada fue postulada como aspirante a candidata al cargo de presidenta municipal de la citada demarcación por la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA EN QUINTANA ROO” en el contexto del actual proceso electoral en curso en la entidad, por la vía de reelección; situación que la pone en una condición de ventaja con relación a los demás aspirantes a candidatos, y razón suficiente para determinar preliminarmente que el contenido de la información denunciada y difundida por el ayuntamiento de Benito Juárez, pudiera encuadrar en promoción personalizada de la imagen.

c) Temporal, elemento que se tiene por acreditado, toda vez que actualmente se encuentra en curso el proceso electoral local para renovar, entre otros, a las y los integrantes del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, **estando en este momento a días del inicio de las campañas electorales, esto es a partir del día diecinueve de abril del presente año.**

Además debe de considerarse que conforme al principio de neutralidad, el poder público no debe de emplearse para influir al elector, ya que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos o medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes.



De lo antes señalado se obtiene que la conducta denunciada, *prima facie*, pudiera vulnerar principios que rigen la materia electoral en el que se desarrolla en este momento el proceso electoral local, toda vez que la difusión de las actividades de la denunciada a través de las cuentas verificadas del Ayuntamiento de Benito Juárez, en este momento de forma preliminar podrían actualizar el supuesto ilícito de promoción personalizada y la posible vulneración al principio de neutralidad que todo servidor público debe observar en el ejercicio de su encargo, máxime que de acuerdo a los autos que obran en el expediente en el que se resuelve, quedó acreditado que la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinoza, conocida públicamente como Mara Lezama presentó su solicitud de registro como candidata a la Presidencia Municipal de Benito Juárez, en vía de reelección en el actual proceso electoral en curso en la entidad...

En consecuencia de lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, dado el desarrollo del actual proceso electoral en el estado y la cercanía del inicio de las campañas electorales, la denunciada podría obtener un mayor posicionamiento y aceptación frente a los demás partidos, vulnerando con ella la equidad en la contienda que debe prevalecer en todo proceso electoral y para garantizar el principio de neutralidad de los servidores públicos se considera pertinente el dictado de una medida cautelar en tutela preventiva...

Al respecto, si bien la medida cautelar solicitada por el quejoso, se encuentra encaminada a que esta Comisión ordene a la denunciada a que se abstenga de promover su imagen, voz, nombre y alias con sus asistencias a determinados eventos de vacunación, lo cierto es que, de los elementos que obran en el expediente, se puede advertir preliminarmente que **el acto que constituye la probable vulneración a los principios de imparcialidad e inequidad en la contienda, es la difusión de las publicaciones efectuadas a través de la cuenta verificada del Ayuntamiento de Benito Juárez en la red social twitter**, en la que se expone preponderantemente la imagen de la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, toda vez que, independientemente del estudio de fondo que realice la autoridad competente, en este caso nos encontramos, ante un supuesto de una aspirante a candidata bajo la vía de reelección, esto es, que conforme a Criterios de Registro emitidos por este órgano electoral (IEQROO/CG/A-071-2020), puede optar o no por la separación del cargo y consecuentemente ello atiende a que continua en la participación de actividades en el ejercicio de su encargo, ello sin menoscabo de que por la propia calidad de aspirante, el rigor que debe observarse para evitar una difusión en los canales oficiales que resalte su imagen debe ser mayor, a fin de preservar la equidad en la contienda comicial y el principio de neutralidad de los servidores públicos..."

58. Cabe precisar, que los hechos denunciados y que fueron difundidos a través del twitter verificado del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, acontecieron en fecha veintinueve de marzo, durante el desarrollo de la 2^a Jornada de Vacunación de



Adultos Mayores, realizadas en el Domo Deportivo Jacinto Canek y en el Hospital General “Jesús Kumate Rodríguez”, y en los cuales estuvo presente la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su entonces calidad de Presidenta Municipal.

59. Ahora bien, este Tribunal advierte del análisis del acuerdo impugnado, así como del contenido de las publicaciones que fueron difundidas a través de la cuenta verificada de Twitter del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, y que son los actos por los cuales expresamente la autoridad responsable, estima que probablemente puedan constituir la vulneración a los principios constitucionales de imparcialidad e inequidad en la contienda; que la responsable dejó de observar el contexto y circunstancias concretas del hecho denunciado, las cuales por si solas no dan indicio alguno de que se tratara de actuación concertada y sistematizada que tuviera por objeto posicionar de manera indebida la imagen de la ciudadana denunciada.
60. En el caso la autoridad responsable tomó como elementos para basar su determinación y tener por acreditados los elementos personal, objetivo y temporal con relación a la supuesta promoción personalizada, las dos publicaciones realizadas por el H. Ayuntamiento de Benito Juárez en la red social Twitter, las cuales tienen las siguientes características:
61. En relación al elemento **personal**, efectivamente se tienen por acreditado que la persona que aparece en las imágenes publicadas corresponden a la denunciada María Elena Hermelinda Lezama Espinosa.
62. Por cuanto al elemento **objetivo**, en el acuerdo impugnado, se puede advertir el contenido del link <https://twitter.com/AytoCancun/status/1376665859373076481>, del

cual dio fe la autoridad responsable, y cuyo contenido literal es el siguiente:

“...De lo cual, en lo que interesa, se obtiene que en publicación de la red social “Twitter”, relacionada con la cuenta verificada “Ayto Benito Juárez”, en la cual aparece la ciudadana públicamente conocida como Mara Lezama, Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, quien viste un vestido rojo, y porta un tapabocas, así como un grupo de personas adultas entre hombres y mujeres, al parecer correspondientes a los llamados adultos mayores de acuerdo a su apariencia anatómica; en la parte superior se observa el texto “Nos encontramos supervisando el proceso de aplicación de vacunas contra el #Covid19 para #AdultosMayores en el municipio de Benito Juárez. Hoy los #Benitojuarenses han demostrado que trabajar con orden y responsabilidad, deriva de buenos resultados...”

63. De la citada publicación, se pueden observar cuatro imágenes en las cuales solamente en dos de ellas aparece la imagen de la denunciada, sin que en el texto se haga referencia a su nombre, cargo o alguna otra alusión sobre su persona.

64. En lo correspondiente, al segundo link <https://twitter.com/AytoCancun/status/1376667399756382220>, del cual también dio fe la autoridad responsable, y cuyo contenido literal es el siguiente:

“...En lo que nos interesa, dicho link dirige a una publicación alojada en la red social “Twitter” en la cuenta verificada “Ayto Benito Juárez, en la que se lee en la parte superior: En respuesta a @AytoCancun. Sigamos actuando de esta manera y así #TodosSeremosVacunados de acuerdo al Plan Nacional de Vacunación. #LaEsperanzaEstáDePie. @GobiernoMx. @GobQuintanaRoo. Seguidamente se observan cuatro imágenes

de diversos momentos al parecer de las actividades de vacunación a adultos mayores desarrolladas en el Municipio de Benito Juárez, en las que aparece una mujer vestida de rojo, portando un tapabocas, quien públicamente es conocida como Mara Lezama, Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, y en la parte inferior de las mismas señala: 4:47 p.m. 29 mar.2021 Twitter for Iphone. 2 Retweets 10 Me gusta, así como un comentario de la usuario AlexAlcaya @ALEALCAYA. 29 mar...”

65. Es de señalarse, que en dicha publicación se pueden observar cuatro imágenes en las cuales solamente en dos de ellas aparece la imagen de la denunciada, sin que en el texto se haga referencia a su nombre, cargo o alguna otra alusión sobre su persona.
66. En consecuencia, si bien es cierto que la denunciada aparece en cuatro de las ocho imágenes difundidas, fuera de eso no existe otro elemento personal que haga alusión o que de indicios de manera preliminar que el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, este llevando acabo promoción personalizada de la denunciada.
67. Ya que, en los textos no se advierte más elementos que describan o aludan a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal de la denunciada, o que, destaque los logros particulares obtenidos, se haga mención a sus presuntas cualidades; o se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado.
68. Así bien, a criterio de este Tribunal las publicaciones denunciadas que fueron difundidas; bajo la apariencia del buen Derecho corresponde a un ejercicio genuino de la función informativa a la que están obligados los entes públicos, máxime cuando nos encontramos en un situación extraordinaria relacionada con la pandemia y con los procesos de vacunación, siendo un hecho



público y notorio que de manera conjunta y coordinada están llevan a cabo los tres órdenes de gobierno.

69. Por lo que, de manera preliminar se advierte que hacen de conocimiento a la ciudadanía de que ya se están aplicando las vacunas a los adultos mayores y de cierta manera les reconocen y los hacen partícipes de que la citada actividad debe llevarse en orden y con responsabilidad.
70. En cuanto, al hecho de que la imagen de la ciudadana denunciada aparezca en cuatro de las ocho imágenes que fueron difundidas; esto por sí solo, no es suficiente para considerar de manera preliminar que existe promoción personalizada de un servidor público, ya que para determinar tal situación debe atenderse al contenido de los mensajes difundidos y la forma en la que estos destacan la información.
71. Ya que, cuando una nota hace mayor énfasis en la persona, en sus cualidades o características como servidora o servidor público, que en la función, programa o política pública de que se trata, es cuando se podrá considerar que existe promoción personalizada; en el caso que nos ocupa, solamente son mensajes informativos sobre la aplicación de la vacuna del Covid-19, sin que, se pueda apreciar de manera indiciaria o preliminar que exista una referencia hacia la denunciada.
72. Otro aspecto, que a juicio de este Tribunal pasó por alto la autoridad responsable, es que no realizó un análisis del impacto, lo grave o irreparable del daño a las partes o a la sociedad, pues contrariamente a lo razonado por la autoridad responsable, las publicaciones que fueron motivo de medida cautelar, no se advierte que tengan *prima facie*, la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

73. Así mismo, el hecho de que dichas publicaciones se hubieran difundido vía redes sociales, las cuales tienen características especiales, ya que no son de acceso directo para toda la ciudadanía, sino que, requiere de la voluntad del usuario para acceder a la información de la cual desean tener conocimiento.
74. Ahora bien, en lo que respecta al elemento **temporal** y dadas las anteriores consideraciones, a criterio de este Tribunal tampoco se tiene por actualizado, lo anterior, porque los hechos ocurrieron antes del inicio del periodo de campaña, es decir las entidades de gobierno aún no se encontraban condicionadas al cumplimiento obligatoria de lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.
75. Ello porque, la temporalidad en que se encuentra prohibida la propaganda gubernamental, de conformidad con los artículos 41, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, y 293 de la Ley de Instituciones, comprende las etapas de campaña electoral, periodo de reflexión conformado por tres días previos a la elección, y hasta el final de la jornada electoral.
76. No pasa desapercibido, que si bien es cierto, nos encontramos insertos en el desarrollo del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, no menos cierto es, que los hechos denunciados ocurrieron en fecha veintinueve de marzo, es decir a veintiún días de que dieran inicio las campañas electorales.
77. Por lo que, derivado del contenido de twitter difundidos en la red social del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, de manera preliminar se considera que no hay indicios de que multicitadas publicaciones difundidas fueran consideradas de las prohibidas por la norma constitucional.
78. En razón de todo lo anterior, y atendiendo al hecho que de las constancias que obran en autos del presente expediente, no se advierte que existen elementos o mínimamente indicios que lleve a



considerar que el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, continúe o repita la conducta probablemente ilícita; a criterio de este Tribunal, el exhorto emitido al multicitado órgano gubernamental por parte de la autoridad responsable, no resulta justificado, idóneo, razonable ni proporcional.

79. Máxime, cuando ha sobrevenido el hecho, que es de conocimiento público y notorio, que a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinoza, en fecha quince del presente mes y año, le fue otorgada la licencia al cargo de Presidenta Municipal, por un periodo de sesenta días naturales; por parte del cabildo del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, licencia que surtiría efectos a partir del día siguiente.
80. En este sentido, sin prejuzgar sobre la cuestión de fondo de la denuncia, se estima que las publicaciones difundidas en la red social verificada de twitter del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, son publicaciones informativas de las actividades realizadas por ese órgano de gobierno, en relación con el programa de vacunación contra el Covid-19.
81. Por todo lo antes expuesto, se arriba a la convicción de que de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, no se desprende ni aun de manera indiciaria la vulneración a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, de la Constitución Federal.
82. En consecuencia, al resultar **fundados** los motivos de disenso, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado y dejar sin efecto el exhorto ordenado como medida cautelar en tutela preventiva al H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.
83. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-014/2021, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de



Quintana Roo, mediante el cual se determina respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/014/2021.

NOTIFÍQUESE: por oficio a la autoridad responsable y por estrados a la parte actora y demás interesados en términos de lo que establece el artículo 411, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, publíquese de inmediato en la página oficial de Internet de este órgano jurisdiccional, en observancia a los artículos 1, 91 y 97 fracción II inciso b, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

MAGISTRADA

CLAUDIA CARRILLO GASCA

MAGISTRADO

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/009/2021

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE

Las firmas que obran en la presente hoja forman parte de la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, dentro del expediente RAP/009/2021, de fecha veintitrés de abril de dos mil veintiuno.