



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/033/2024.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO

MAGISTRADA PONENTE:
CLAUDIA CARRILLO GASCA.

SECRETARIADO: CARLA ADRIANA MINGÜER MARQUEDA Y ERICK ALEJANDRO VILLANUEVA RAMÍREZ.

COLABORADORA: MARIA EUGENIA HERNÁNDEZ LARA.

Chetumal, Quintana Roo, a ocho de marzo del año dos mil veinticuatro¹.

Sentencia que confirma el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-020/2024 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto de las medidas cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el numero IEQROO/PES/038/2024.

GLOSARIO

Acto Impugnado.	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-020/2024 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintan Roo, por medio del cual se determina respecto de las medidas cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el numero IEQROO/PES/038/2024.
Autoridad Responsable/Comisión de Quejas	Comisión de Quejas del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Instituto.	Instituto Electoral de Quintana Roo.

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



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/033/2024

Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Lineamientos INE	Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
PRD/denunciante/apelante	Partido de la Revolución Democrática/Leobardo Rojas López.
PES	Procedimiento Especial Sancionador.
Ana Peralta/Presidenta Municipal BJ/Denunciada.	Paty de Ana Patricia Peralta de la Peña.

ANTECEDENTES

1. Contexto de la controversia.

- Escrito de queja.** El diecisiete de febrero, se recibió en el Consejo Distrital 08 del Instituto, un escrito de queja signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, por medio del cual denuncia a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, al Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, al coordinador de Comunicación del referido Ayuntamiento, al medio de

comunicación “CANCUN ACTIVO” y a quien resulte responsable por presuntas violaciones a la normativa electoral, consistentes en **propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos, compra de espacios de medios de comunicación, vulneración al principio de interés superior de la niñez, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad.**

2. **Solicitud de Medidas Cautelares.** En el mismo escrito de queja, la parte denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares, a la literalidad siguiente:

...

- 1.-Se ordene al Ayuntamiento de Benito Juárez el retiro de las publicaciones denunciadas, así como las de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de red social de Facebook.
- 2.- Se ordene a los denunciados se abstengan de realizar cualquier acto que constituya un posicionamiento adelantado y en consecuencia propaganda personalizada de la C. ANA PATRICIA PERALTA y uso imparcial de recursos públicos.
- 3.- Se ordene el retiro de las publicaciones que se denuncian y que difunde el medio de comunicación y/o pagina electrónica: CANCUN ACTIVO cuyo link de página: <https://www.facebook.com/cancunactivonew> y cuyo link de enlace publicación : <https://www.facebook.com/cancunactivonews/posts/pfbid0yNcxAX7h43Ui4WktgQZaPfRWQYm4iaf5cf0UsmqSCVT5kJXcNH5cj5Cj5HqfPyMe9Esi> y que las mismas están PAUTADAS, ya que constituyen un posicionamiento adelantado y en consecuencia propaganda personalizada de la C. ANA PATRICIA PERALTA y uso imparcial de recursos públicos, violación al interés superior de la infancia, propaganda gubernamental personalizada.

3. **Radicación.** En fecha veinte de febrero la Dirección Jurídica tuvo por recibido el escrito de queja referido en el párrafo número uno y lo registró con el número de expediente IEQROO/PES/038/2024; reservándose para acordar en el momento procesal oportuno la admisión o desechamiento del asunto y ordenó la inspección ocular de los links denunciados.
4. **Inspección ocular.** En misma fecha del antecedente anterior, la Dirección Jurídica realizó la inspección ocular de los veintiún links plasmados dentro del escrito de queja, levantando la respectiva acta circunstanciada del contenido de las mismas.



5. **Primer Requerimiento de Información.** El veinte de febrero el Director Jurídico solicitó al Dirección de Partidos mediante oficio DJ/486/2024 los siguiente:

“(…)

Informe si la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en calidad de Presidenta Municipal de Benito Juárez Quintana Roo, ha manifestado ante este Instituto, su intención de reelección al cargo que actualmente ostenta, a través de carta y/o aviso de reelección. De ser afirmativa su respuesta, se solicita remita copia certificada del oficio y/o documento citado.”

6. **Respuesta al requerimiento.** Mediante oficio DPP/0129/2024 el Director de Partidos Políticos dio respuesta al primer requerimiento.
7. **Segundo Requerimiento de Información.** El veintiuno de febrero, mediante oficio DJ/485/2024², la Dirección Jurídica requirió a la Presidenta Municipal de Benito Juárez diversa información alojada en links de la página social de Facebook.
8. **Respuesta de requerimiento.** El mismo veintiuno de febrero, mediante oficio MBJ/PM/050/2023, la servidora pública referida dio contestación al oficio de requerimiento DJ/485/2024, señalando que al intentar acceder al link proporcionado aparecía la leyenda “Esta página no está disponible”. Solicitando una copia del audiovisual consultado. Así mismo añadió que ni el Ayuntamiento que preside, ni a título personal existen contratos con el medio digital “Cancún Activo”
9. **Tercer requerimiento.** El veintidós de febrero, mediante oficio DJ/496/2024, la Dirección jurídica solicitó diversa información, adjuntando el material audiovisual denunciado consistente en un video mp4 de 00:45 minutos, así como el extracto de acta circunstanciada en donde se inspeccionó el mismo.
10. **Remisión del Proyecto de Medida Cautelar.** El veintidós de febrero, el director jurídico remitió a la Presidenta de la Comisión de Quejas el proyecto

² El cual obra en autos y en donde se encuentran (para visualizar) los links que se refieren en este párrafo.

de medida cautelar para que sea puesto a consideración de los integrantes de dicha comisión, para los efectos conducentes

11. **Solicitud de Prórroga.** El veintitrés de febrero mediante oficio MBJ/PM/054/2024, la Presidenta Municipal, solicitó una prórroga de cinco días hábiles para poder atender lo solicitado por la Dirección Jurídica mediante oficio DJ/496/2024.
12. **Procedencia de la Prórroga.** En misma fecha el Director Jurídico del Instituto hizo de conocimiento a la servidora pública mediante oficio DJ/525/2024, la procedencia de la prórroga solicitada, concediéndole un plazo improrrogable de cinco días hábiles.
13. **Acuerdo Impugnado.** El veinticuatro de febrero la Comisión de Quejas emitió el acuerdo en el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor.

2. Medio de impugnación.

14. **Presentación de recurso de apelación.** El veintiséis de febrero, la representación del PRD presentó ante el Instituto, un recurso de apelación en contra del acuerdo emitido por la Comisión de Quejas
15. **Radicación y turno.** El dos de marzo, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/033/2024**, turnándolo a la ponencia de la Magistrada Claudia Carrillo Gasca, en estricta observancia al orden de turno.
16. **Auto de admisión.** El tres de marzo, se dictó el auto de admisión en el presente recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 fracción III de la Ley de Medios.
17. **Cierre de Instrucción.** El siete de marzo, se dictó el cierre de instrucción de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción IV de la Ley de

Medios.

CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

18. Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación previsto en el ordenamiento electoral, toda vez que la parte actora viene a controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas respecto de un PES, registrado bajo el número IEQROO/PES/038/2024.
19. Tiene fundamento lo anterior, en lo dispuesto por los artículos 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 y 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones; 3 y 4 primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

2. Procedencia.

20. **Causales de improcedencia.** Del análisis del presente asunto, se advierte que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios.
21. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios, y del acuerdo de admisión dictado el tres de marzo, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

3. Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios.

22. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesto por la parte quejosa, se desprende que su pretensión es que se revoque el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-020/2024 emitido y aprobado la Comisión de Quejas, por medio del cual se declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas dentro del expediente registrado bajo el número



IEQROO/PES/038/2024.

23. **Su causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Comisión de Quejas del Instituto, al emitir la resolución impugnada vulneró los principios de legalidad, exhaustividad, debida fundamentación y motivación al inaplicar lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 17, 116 y 134 de la Constitución Federal; artículo 449 numeral 1, inciso e), 474 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y artículo 425 fracción I de la Ley de Instituciones.
24. **Síntesis de agravios y metodología de estudio.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer cinco motivos de agravio, los cuales se esquematizan para su estudio y análisis de la siguiente manera:
- 1.- Vulneración al artículo 17 Constitucional, derivado de la violación a una justicia pronta.
 - 2.- Vulneración al interés superior de la niñez y garantizar de manera plena los derechos de los infantes. (artículo 4, párrafo noveno Constitucional)
 - 3.- Falta de Exhaustividad y debido proceso por la indebida valoración probatoria.
 - 4.- Violación a los principios de Imparcialidad, equidad y neutralidad.
 - 5.-Indebida fundamentación y motivación de la improcedencia de medidas cautelares.
25. Con la finalidad de llevar a cabo un debido estudio de fondo, en primer lugar, se realizará el planteamiento del problema jurídico a resolver. Posteriormente, se realizará el estudio de los argumentos expuestos por el recurrente en vía de agravios, atendiendo el orden temático antes citado; y, finalmente, se expondrán en cada caso, las razones y los fundamentos que apoyen la decisión que se adopte.
26. Lo anterior, sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos y no el orden en que el órgano o Tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia **04/2000** de rubro: “**AGRAVIOS**,

SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".³

27. Así, de acuerdo al criterio⁴ emitido por la Sala Superior, el juzgador debe analizar de manera integral el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.

4. Planteamiento del caso.

I. Caso concreto.

28. La parte actora, señala que el auto impugnado, adolece de una debida fundamentación y motivación, vulnerando el acceso a la justicia y el interés superior de la niñez, así como el principio de exhaustividad en sus consideraciones para sustentar conforme a derecho la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares, pues atenta contra el principio de legalidad.

II. Argumentos expuestos por el PRD.

29. En relación al **primer agravio**, el apelante señala que el acuerdo impugnado impide el acceso a la justicia pronta, pues advierte que las medidas cautelares se dictaron ocho días después de la presentación de su escrito de queja, pues presentó dicha queja el diecisiete de febrero, la Dirección Jurídica recepcionó la queja el veinte del mismo mes y la Comisión de Quejas resolvió el día veinticuatro de febrero.
30. Lo que a su juicio conlleva a una violación flagrante al principio de legalidad que rigen a los procedimientos especiales sancionadores, toda vez que, desde la perspectiva de la parte actora, la Comisión de Quejas debió resolver en el plazo de 24 horas.

³ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6; así como en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

⁴ Consultable en la jurisprudencia 4/99, de rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR."

31. En lo que refiere al **agravio segundo**, el apelante refiere, que de su queja primigenia la denunciada utiliza la imagen y datos personales de menores, violando el artículo 4 párrafo noveno de la Constitución Federal.
32. Pues afirma, que la responsable a pesar de que se denunció el uso indebido de la imagen y los nombres de los niños exhibidos, en las fotos y videos denunciados, no se pronunció al respecto, violando el interés superior de los menores de edad.
33. Así mismo, el partido actor continúa exponiendo en su escrito de medio de impugnación **-agravios tercero y cuarto-**, que el acuerdo emitido por la responsable vulnera el principio de exhaustividad.
34. Lo anterior, bajo el argumento de que la Comisión de Quejas se limitó al estudio y análisis de manera preliminar, atendiendo únicamente respecto de los elementos de propaganda personalizada de los servidores públicos, sin pronunciarse del caudal probatorio y demás hechos denunciados que se expusieron como el uso indebido de recursos públicos, la vulneración al interés superior de la niñez, la posible aportación en el pautado, uso de programas sociales en actos masivos y la violación a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte Ana Patricia Peralta de la Peña.
35. Por tal razón, la representación el PRD aduce que la autoridad responsable no llevó a cabo una correcta investigación de las pruebas presentadas y hechos acreditados, violando así el principio de exhaustividad y debido proceso
36. Por último, respecto el **agravio quinto**, el recurrente señala que el acuerdo impugnado constituye la indebida e incorrecta motivación y fundamentación, que violenta el principio de legalidad dado que la responsable negó las medidas cautelares en desacato de la línea jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que

ha sostenido que para dictar las medidas cautelares se deben cumplir con dos extremos 1. Apariencia del buen derecho 2. Peligro de la demora.

37. En este caso, es que el recurrente reitera que la autoridad partió de una premisa cuando analiza la queja y las pruebas aportadas y recabadas, por lo que la autoridad responsable debió de fundar y motivar su actuar y de las demás pruebas solicitadas por el apelante, lo que desde su perspectiva no realizó y dio como resultado la improcedencia de las medidas cautelares, señalando que tal determinación violenta la equidad en la contienda.
38. De ahí que, el partido apelante solicita se revoque el acuerdo impugnado por ser violatorio, en razón de que la autoridad responsable dejó de atender su causa de pedir, por lo que solicita dicte uno que se apegue a derecho.

III. Argumentos expuestos por la responsable en el auto impugnado.

39. La autoridad responsable, advierte que del estudio realizado al enlace denunciado y publicado por el medio de comunicación denominado “Cancún Activo” de forma preliminar y bajo la apariencia del buen derecho no transgrede la normativa electoral vigente relativa a los actos denunciados.
40. Lo anterior, en razón de que se trata de propaganda gubernamental dentro del marco de la ley, con carácter de institucional y fines informativos, debido a que no hace alusión a logros particulares, cualidades o aspiración personal en la función pública, además de que el video por el que se duele el quejoso, no fue publicado por la servidora pública denunciada, ni por el Ayuntamiento que preside, sino por el medio de comunicación “Cancún Activo” medio con el cual la hoy denunciada negó tener suscrito contrato alguno, por lo que considera que la publicación denunciada se encuentra bajo el amparo de la libertad de expresión al haberse realizado en el ejercicio de la actividad periodística.
41. En este contexto y después del estudio preliminar y bajo la apariencia del

buen derecho y el peligro en la demora la autoridad responsable no advirtió la vulneración de bienes jurídicos tutelados o su puesta en peligro, ni posibles daños que causen la irreparabilidad a la esfera jurídica del quejoso por lo que determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor.

IV. Problema jurídico a resolver

42. Este Tribunal deberá resolver, si el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas estuvo debidamente fundado y motivado, cumpliendo con los principios que rigen la materia electoral.
43. Ahora bien, a fin de pronunciarse en relación con los motivos de agravio hechos valer, se considera oportuno pronunciarse en relación con el marco jurídico de las garantías constitucionales de fundamentación, motivación, principio de exhaustividad, imparcialidad en el uso de los recursos públicos, promoción personalizada, interés superior de la niñez, propaganda electoral y gubernamental y el marco normativo que rige el PES.

- **Marco jurídico.**

Naturaleza de las Medidas Cautelares
<p>De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Federal, las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de tal forma que los instrumentos procesales constituyan mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos.</p> <p>Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho, peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como de los valores y principios reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales, con la prevención de su posible vulneración.</p> <p>El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la <i>tutela diferenciada</i> como un derecho del justiciable frente al Estado; lo anterior, con la finalidad de que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia, así como a la <i>tutela preventiva</i>, como una manifestación de la</p>

⁵ Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: www.te.gob.mx

primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que, exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

De ahí que, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Ahora bien, por cuanto a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones emitidas por los órganos electorales en las que se decida decretar una medida cautelar, se puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes⁶:

- **a) Apariencia del buen derecho.** *La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.*
- **b) Peligro en la demora.** *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*
- **c) La irreparabilidad de la afectación.**
- **d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

De esta forma, 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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

En ese sentido, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris*. -**apariencia del buen derecho**-, unida al elemento *periculum in mora*, o **temor fundado**, de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

Lo anterior, debido a que solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebidamente de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

Por cuanto, a 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.

Ahora bien, 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.

Como se puede observar, la verificación de ambos requisitos obliga inexcusablemente a que la autoridad responsable realice **una evaluación preliminar** del caso concreto en torno a las consideraciones hechas valer a fin de determinar si se justifica o no el dictado de la medida cautelar. De manera que, **si del 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**, se torna entonces la patente afectación que se occasionaría, esto es, el **peligro en la demora**, por lo 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.

Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**".⁷

Por tanto, antes de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, se debe llevar a cabo un **análisis previo** en el que se desprenda 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.

Lo anterior debe ser así, toda vez que el artículo 17 de la Constitución Federal consigna los principios rectores de la impartición de justicia, para hacer efectivo el derecho a la jurisdicción.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales; que son 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.

Procedimiento Especial Sancionador

⁶ Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: www.te.gob.mx

⁷ Consultable en el siguiente link:

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=MEDIDAS,CAUTELARES.,SU,TUTELA,PREVENTIVA>



Artículo 425. Sólo dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

I. Violen lo establecido en los párrafos séptimo y octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. La Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial establecido en este capítulo, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por otro lado, el artículo 426 advierte que Cuando la conducta infractora, denunciada, esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en el Estado, el Consejo General encauzará la denuncia ante el Instituto Nacional.

Artículo 427. La denuncia en la vía prevista en este capítulo, deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Nombre de la persona quejosa o persona denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;

V. Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y

VI. En su caso, las medidas cautelares y de Protección que se soliciten de acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Quintana Roo y la presente ley. La Dirección Jurídica del Instituto Estatal deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción; en caso de desechamiento, tal resolución deberá ser notificada a la persona denunciante por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser informada por escrito al Consejo General y al Tribunal Electoral, en el mismo plazo.

Cuando la Dirección Jurídica del Instituto Estatal admite la denuncia, emplazará a la persona denunciante y a la persona denunciada para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión.

En el escrito respectivo se le informará a la persona denunciada de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos. La Dirección Jurídica del Instituto Estatal desechará la denuncia cuando:

a) No se aporten u ofrezcan pruebas, y

b) Sea notoriamente frívola o improcedente.

La Comisión de Quejas y Denuncias expedirá las medidas cautelares que considere necesarias dentro del plazo de veinticuatro horas, para que los actos denunciados no generen mayor afectación, en tanto se resuelve el fondo del procedimiento. La medida cautelar decretada, podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral, quien deberá resolver en un plazo no mayor a cinco días después de recibir el medio de impugnación respectivo.

Artículo 428. La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida y en forma oral, ante la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, dejándose constancia de su desahogo. En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando la persona oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

Principio de Exhaustividad

El principio que se obtiene del artículo 17 de la Constitución Federal, en cuanto se refiere a que toda sentencia debe emitirse, entre otras características, de manera completa.

Lo que se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente⁸.

Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión⁹.

Esto, porque sólo así se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un posterior medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos que obstaculizan la

⁸ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 321, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

⁹ Jurisprudencia 43/2002 de rubro; "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación

Fundamentación y Motivación

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias¹⁰.

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)¹¹.

La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso¹².

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos¹³.

Interés Superior de la Niñez

El interés superior de la niñez es un principio que se encuentra previsto en el artículo 4º, párrafo noveno, de la Constitución General, por el cual se debe velar y ser cumplido en todas las decisiones y actuaciones del Estado, garantizando de manera plena los derechos de los niños y las niñas, entre éstos la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Así, la expresión ‘interés superior de la niñez’ implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

De igual forma, en el artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, se prevé que en “todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Asimismo, en el artículo 19, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al reconocer los derechos de la infancia se establece que “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que en su condición de menor requieren por parte de la familia, de la sociedad y el Estado”. El interés superior del menor también permea al ámbito interno, dado que el legislador ordinario ha concebido que es un principio implícito en la regulación constitucional de los derechos de las niñas y niños, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 6, 8, 9, 12, 18, 64, 71, 76, 77, 78, 80, 81 y 117 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es de precisar que conforme con lo establecido en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se prevé que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre a niños y niñas.

Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector, asimismo que al tomar una decisión que afecte a niños y niñas, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que “El objetivo general de proteger el principio del interés superior del niño es, en sí mismo, un fin legítimo y es, además, imperioso”. En relación a este tema, la Corte reitera que este principio regulador de la normativa de los derechos de las niñas y los niños se funda en la dignidad misma del ser humano, en las

¹⁰ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo. 152

¹¹ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”. 7.ª época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.

¹² Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

¹³ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

características propias de los niños y las niñas, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.

En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere ‘cuidados especiales’, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir ‘medidas especiales de protección’.

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo.

Por tal motivo, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que, desde un punto de vista jurisdiccional, el interés superior de la niñez es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o a una niña en algún caso concreto, o que pueda afectar los intereses de algún menor de edad, lo cual demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida relativa ante situaciones de riesgo.

Ahora bien, por cuanto a los Lineamientos para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en Materia de Propaganda y Mensajes Electorales, tiene por objeto establecer las directrices para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que aparezcan en la propaganda político electoral, mensajes electorales y en actos políticos, actos de precampaña o campaña de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas de coalición y candidaturas independientes, así como de los mensajes transmitidos por las autoridades electorales federales y locales o las personas físicas o morales que se encuentren vinculadas directamente a uno de los sujetos mencionados, atendiendo a su calidad o naturaleza jurídica, por cualquier medio de comunicación y difusión, incluidas redes sociales o cualquier plataforma digital, sea transmitida en vivo o videografiada.

Cabe señalar que tales Lineamientos en su artículo 2, establece lo siguiente: “Los presentes Lineamientos son de aplicación general y de observancia obligatoria para los sujetos siguientes:

- a) partidos políticos,
- b) coaliciones,
- c) candidaturas de coalición,
- d) candidaturas independientes federales y locales,
- e) autoridades electorales federales y locales, y
- f) personas físicas o morales que se encuentren vinculadas directamente a otro de los sujetos antes mencionados”.

Asimismo, el punto 8 de los Lineamientos, establece el requisito que se debe cumplir para el caso de niñas, niños o adolescentes que aparecen en la propaganda político-electoral, el cual es entre otros el siguiente: “Consentimiento de la madre y del padre, de quien ejerza la patria potestad o de los tutores”. Explicación sobre el alcance de la participación y opinión informada de la niña, del niño o de la adolescente.

Asimismo, el punto 9 de los Lineamientos, señala que los sujetos obligados antes señalados, deberán videografiar, por cualquier medio, la explicación que brinden a las niñas, niños y adolescentes, entre 6 y 17 años, sobre el alcance de su participación en la propaganda política o electoral, su contenido, temporalidad y forma de difusión asegurándose que reciba toda la información y asesoramiento necesarios para tomar una decisión; y recabar su opinión, tomando en cuenta su edad, madurez y desarrollo cognitivo.

Dicha opinión deberá ser propia, informada, individual, libre, expresa, espontánea, efectiva y genuina, que sea recabada conforme a las guías metodológicas que proporcionará la autoridad electoral.

De igual manera, el punto 14 de los citados Lineamientos, señala que los sujetos obligados deberán:
a) Conservar en su poder, durante el tiempo exigido por la normativa aplicable en materia de archivos, el original de la documentación establecida en el lineamiento 8, relativa al consentimiento de la madre y/o padre, de quien ejerza la patria potestad o de los tutores, y entregar, en su caso por conducto de las Juntas Locales Ejecutivas, copias digitalizadas de la misma a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a través del sistema electrónico de entrega y recepción de materiales electorales del Instituto Nacional Electoral.

b) Conservar en su poder, durante el tiempo exigido por la normativa aplicable en materia de archivos, la grabación en video de la conversación por medio de la cual se explicó a la niña, niño o adolescente el alcance de su participación en la propaganda política o electoral, su contenido, temporalidad y forma de difusión, así como el original del medio por el que se documentó la opinión informada de la persona menor de edad, conforme a las guías metodológicas referidas en el lineamiento

c) Entregar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a través del sistema electrónico de entrega y recepción de materiales, en su caso por conducto de las Juntas Locales Ejecutivas, copia digitalizada de la documentación señalada en el inciso a), así como de la opinión

informada que hubiese sido recabada de manera física, por escrito o mediante un dibujo. (...)
En ese sentido, la Sala Superior ha reconocido que si en la propaganda política o electoral se recurre a imágenes de persona menores de edad como recurso propagandístico y parte de la inclusión democrática se deben cumplir con requisitos mínimos para garantizar sus derechos, tal como se desprende del contenido de la Jurisprudencia 05/2017 de rubro: “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES”¹⁴.

Lo anterior nos lleva a concluir que, cuando en la propaganda política o electoral se advierta el uso de la imagen o datos que hagan identificables a niñas, niños o adolescentes, se deberá de verificar que se tomaron las medidas necesarias para la salvaguarda de la intimidad y la dignidad de la niñez. Ello, ha sido criterio reiterado por la Sala Especializada, tal como lo sostuvo en la sentencia dictada en el expediente SER/PSD/0078/2018.

En consonancia, el artículo 87 de la Ley Federal de Derechos de Autor, párrafo tercero, establece que: “No será necesario el consentimiento a que se refiere este artículo cuando se trata del retrato de una persona que forme parte menor de un conjunto o la fotografía sea tomada en un lugar público y con fines informativos o periodísticos”, dicha excepción no será aplicada en materia electoral.”

En este mismo tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis: 2^a.XXVI/2016, sostuvo: “IMAGEN DE UN MENOR DE EDAD. LA EXCEPCION PREVISTA EN EL ARTICULO 87 DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR NO LE ES APLICABLE”.

Lo anterior es así, toda vez que, en materia electoral se ha priorizado la protección al interés superior de la niñez, cuando en la imagen de la propaganda política o electoral, se use la imagen, nombre o datos que permitan hacer identificable al menor.

Promoción Personalizada

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.

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.

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 símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

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.

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.

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.

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; constrinviendo 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.

Aunado a ello, la Sala Superior emitió la jurisprudencia 12/2015 de rubro “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, en

¹⁴ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

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.

Asimismo, al resolver el recurso SUP-REP-57/2016¹⁵, 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.

Propaganda Electoral

De acuerdo al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres ámbitos de gobierno, pueden emitir propaganda, siempre que la misma tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

La misma Carta Magna, dispone una limitación temporal para la difusión de esta propaganda gubernamental tanto en el marco de los procesos electorales de renovación de cargos públicos, así como en procesos de participación ciudadana y en la revocación de mandato del presidente de la República. En el primer caso, el artículo 41 constitucional, fracción III, Apartado C, párrafo segundo, dispone que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de propaganda gubernamental de los entes públicos de todos los ámbitos de gobierno.

En esta tónica, la Ley General de Comunicación Social replica esta obligación en su artículo 21 y dispone para el caso particular de elecciones locales que la difusión se suspenderá únicamente en los medios de comunicación que tengan cobertura geográfica en las entidades federativas de que se trate.

Por otro lado, en lo que se refiere al segundo caso, el artículo 35, fracción IX, numeral 7, establece que durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, obligación que se replica en el diverso 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

En ambos casos, la Constitución establece como únicas excepciones para la comunicación gubernamental: las campañas informativas de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Imparcialidad Respecto de la Utilización de Recursos Públicos

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Reforma Constitucional se señala que, la inserción de los párrafos VII y VIII, del numeral 134, tiene como objeto impedir que los actores ajenos incidan en los procesos electorales, así como elevar a rango constitucional las regulaciones en materia de propaganda gubernamental tanto en periodo electoral como en tiempo no electoral.

Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política¹⁶.

Luego entonces, todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Esto es, la referida prohibición constitucional y legal, consiste en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, así como tampoco que los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Lo anterior es así, porque se vulnera el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas descritas cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos. Por su parte, el numeral 400, fracción III, de la Ley de Instituciones, establece como infracciones de las autoridades y servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado y de los Municipios, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución General cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales. Finalmente, la

¹⁵ Consultable en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el link <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

¹⁶ Véase el criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, mismo que fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros.

Constitución Local, establece en su numeral 166 BIS, primer párrafo, el incumplimiento del principio de imparcialidad, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

44. Es dable señalar que, **lo determinado en el fondo del presente asunto, no implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad de las partes denunciadas dentro del expediente de queja IEQROO/PES/038/2024.**

ESTUDIO DE FONDO

1. Decisión.

45. Este Tribunal estima que los motivos de agravio hechos valer por el PRD devienen de **INFUNDADOS e INOPERANTES**, toda vez que la autoridad responsable realizó un estudio exhaustivo de las pruebas ofrecidas por el promovente, así como llevó a cabo las diversas diligencias para allegarse de más medios probatorios a fin de emitir el acuerdo que hoy se impugna.
46. No obstante, fundamentó y motivó el acuerdo impugnado conforme a derecho, bajo el marco normativo aplicable, las jurisprudencias y leyes de la materia, tomando en consideración los hechos y pruebas dentro del expediente.

2. Justificación.

47. Tal y como se ha expuesto previamente, la litis en este medio de impugnación consistirá en determinar con base **en la metodología de estudio** si el actuar de la autoridad responsable es conforme a derecho, o si como lo alega la parte actora, resulta contrario a la normativa electoral, y de lo que resulte se determinará revocar, modificar, o en su caso, confirmar el acuerdo impugnado.
48. De esa manera, lo planteado con anterioridad encuentra sustento en el principio de exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que la parte actora solicitó.
49. En el acuerdo que hoy se impugna, se determinó declarar improcedentes

las medidas cautelares, solicitadas por el PRD en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, por diversas publicaciones realizadas en la red social Facebook e Instagram y de otros medios de comunicación. Lo anterior, al no haber existido pruebas que acrediten ni de manera indiciaria la promoción personalizada, el uso indebido de recursos públicos y la vulneración al interés superior de la niñez.

50. Ahora bien, en el caso concreto, el actor alega como **primer agravio**, la vulneración al artículo 17 de la Constitución Federal, derivado de una violación a una justicia pronta.
51. Lo anterior bajo el argumento, de que la presentación de su escrito de queja fue el día diecisiete de febrero, y en el acuerdo impugnado se asentó que la Dirección Jurídica tuvo por recibido dicho escrito el día veinte de febrero, luego entonces arguye que fue excesivo el tiempo para la determinación respecto al dictado de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, lo que a su juicio tuvo como consecuencia la vulneración de la garantía de acceso a la impartición de justicia.
52. En el contexto antes señalado es importante destacar, que la Dirección Jurídica tiene como atribuciones legales y reglamentarias la competencia para la tramitación y/o resolución respecto de los procedimientos sancionadores, contemplados en la legislación local.
53. Además, la Ley de Instituciones en su artículo 425 señala, que sólo dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la **Dirección Jurídica**, instruirá el PES, cuando se denuncie: I. la violación a lo establecido en los párrafos séptimo y octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal; II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

54. Bajo las consideraciones normativas arriba señaladas se desprende que será la Dirección Jurídica el órgano encargado de iniciar la instauración del PES, en los plazos y términos que la normativa legal y reglamentaria le otorga.
55. En este tenor, para este Tribunal el motivo de agravio aducido por la apelante resulta **inoperante**, por las consideraciones que enseguida se exponen.
56. Es importante destacar, que contrario a lo manifestado por el recurrente, la autoridad responsable no trasgredió la normativa constitucional, ya que tal y como se ha asentado en el acuerdo impugnado, el partido recurrente presentó su escrito de queja ante el Consejo Distrital 08, con sede en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, el día diecisiete de febrero, lo que implica que si bien se presentó ante un órgano desconcentrado del Instituto, ello no implica el inicio de los plazos que el propio reglamento de quejas dispone para la sustanciación de un escrito de queja en términos de un PES.
57. Se dice lo anterior porque de acuerdo a lo establecido en el artículo 427 de la Ley Instituciones, los plazos para la admisión del escrito de queja empezarán a correr **cuando la Dirección Jurídica reciba el escrito**, que para el caso que nos ocupa, fue el día 20 de febrero, de modo que, el hecho de haberse aprobado el acuerdo de improcedencia de medidas cautelares el veinticuatro siguiente, no implica la vulneración al principio de justicia pronta, al que hace referencia, de ahí la inoperancia del agravio esgrimido.
58. De igual forma, la calificación de inoperante del motivo de agravio en estudio, encuentran sustento en que, las alegaciones que la parte actora realiza ante este Tribunal no controvieren los razonamientos de la responsable, que son el sustento de la sentencia o acto controvertido; es decir, el escrito de queja presentado ante el Instituto, en relación con la solicitud de medidas cautelares.

59. Es decir, pretende invocar una cuestión procedural, derivada de la presentación de la queja y el registro de la misma, pretendiendo que con dicha circunstancia se determine la revocación del acuerdo impugnado, sin que esta circunstancia que expone tenga relación respecto de las medidas cautelares; sin embargo, relaciona este aspecto con los fundamentos de derecho que considera violados en aras de la sustanciación del procedimiento especial sancionador respectivo.
60. Ahora bien, lo **infundado** de los razonamientos expuestos a fin de demostrar su postura derivan de que, aun y cuando la Dirección Jurídica haya emitido un auto por medio del cual llevó a cabo el registro de la queja, ello no implica que la Comisión de Quejas tenga que realizar el cómputo de los plazos para que apruebe el proyecto de las medidas cautelares solicitadas a partir de la presentación de la queja.
61. Se dice lo anterior, pues la Dirección Jurídica, por una parte, está facultada para llevar a cabo la reserva del derecho de admisión de dicha queja, y por la otra, también puede reservar el dictado de las medidas cautelares, a fin de implementar diversas diligencias de investigación con el objeto de allegarse de los elementos que le permitan determinar el pronunciamiento preliminar que con posterioridad deberá, en su caso, aprobar la autoridad responsable, lo que en la especie aconteció, tal y como se advierte del auto de radicación levantado por la autoridad instructora.
62. Tales actuaciones jurídicas se encuentran establecidas en los artículos 425 de la Ley de Instituciones y artículos 19 y 21 del Reglamento de Quejas¹⁷.
63. De igual forma, robustece lo anterior el criterio sostenido por la Sala Superior jurisprudencia 22/2013 de rubro “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL**

¹⁷ **Artículo 19.** La Dirección llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, cuyo principal propósito es la averiguación de la verdad, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, debida diligencia, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expedites, mínima intervención, proporcionalidad y perspectiva de género, en armonía con las garantías aplicables para la atención de las víctimas.

Artículo 21. La Dirección podrá reservarse la admisión del expediente de que se trate, con el propósito de realizar todas aquellas actuaciones previas que resulten necesarias, para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento.

SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN¹⁸,” en correlación con la tesis XLI/2009 de rubro “QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER”¹⁹

64. De ahí que, la Dirección Jurídica como autoridad sustanciadora del PES, al estar facultada para realizar la diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados, desplegó su facultad investigadora legal y jurisprudencialmente conferida, tal y como se advierte en las constancias de autos que integran el expediente, actuando de manera diligente y conforme a lo establecido en la normativa electoral, tal y como lo establece la tesis XXXVII/2015 de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.**
65. En consecuencia, de lo anterior, una vez recabadas las pruebas que a consideración de la Dirección Jurídica deben llevarse a cabo para resolver la adopción de medidas cautelares, presentó el proyecto de medidas cautelares a la Comisión de Quejas, aprobándose el proyecto el veinticuatro de febrero. Sin que esto implique una violación al acceso de una justicia pronta y al principio del debido proceso.
66. Pues su actuar, igualmente se sustenta en lo dispuesto en la tesis XXV/2015 de rubro “**MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACION PRELIMINAR**²⁰”, que dispone que, en situaciones excepcionales, derivadas de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares, y con el

¹⁸ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

¹⁹ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

²⁰ Visible en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

fin de que resulten efectivas, la autoridad puede reservarse proveer sobre tales medidas, hasta por un plazo igual, esto es cuarenta y ocho horas más del que le confiere la normativa en la materia, contadas a partir de la admisión.

67. De manera que este Tribunal, después de un análisis sistemático y funcional de la tesis antes expuesta y atendiendo a la normativa local en el presente asunto, es que se concluye que la responsable aprobó el acuerdo en controversia, después de que la Dirección Jurídica llevó a cabo las diversas diligencias preliminares de los medios probatorios a consideración de la Dirección Jurídica, bajo la apariencia del buen derecho y por tanto es inconcuso que, la vulneración de los principios en términos de lo expuesto por el partido apelante, no resulta ser correcta.
68. En atención al **agravio segundo**, el apelante se duele de la vulneración al interés superior de la niñez, alegando que de las fotos y videos presentados como medio de prueba, se advierte la imagen y nombre de menores de edad, lo que a su parecer la autoridad responsable pasó por alto sin atender tal agravio y en consecuencia incurrió en una violación al artículo 4 párrafo noveno de la Constitución Federal, que señala que el estado tiene la obligación de velar por el interés superior de la niñez y garantizar de manera plena los derechos de los infantes.
69. Al respecto, se considera **infundado** dicho motivo de agravio, puesto contrario a lo expuesto por el partido apelante, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho la autoridad responsable llevó a cabo un estudio de la supuesta vulneración al principio del interés superior de la niñez, expresando sus consideraciones en los párrafos del 63 al 68 del acuerdo impugnado, en donde advirtió que no existe una transgresión al marco normativo en materia electoral.
70. Hay que mencionar, que las candidaturas y los partidos políticos tienen el deber de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 4º, párrafo noveno,

de la Constitución Federal, 3, párrafos 1 y 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño, 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 2, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otros, a fin de asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior de la niñez, a fin de asegurar su protección y el cuidado que sea necesario para su bienestar, garantizando de manera plena sus derechos, aunado a que se encuentran obligados a atender los Lineamientos del INE.

71. Dicho lo anterior, del estudio preliminar realizado por la autoridad responsable atendiendo el artículo 2 de los Lineamientos del INE, dispone que son sujetos obligados los: a) partidos políticos, b) coaliciones, c) candidaturas de coalición, d) candidaturas independientes federales y locales, e) autoridades electorales federales y locales, y f) personas físicas o morales que se encuentren vinculadas directamente a otro de los sujetos antes mencionados.
72. Ante este contexto normativo, aun y cuando es un hecho público y notorio que la servidora pública denunciada se encuentra inscrita al proceso interno del partido morena, esta sigue teniendo la calidad de presidenta Municipal de Benito Juárez, lo que implica que no se encuentra dada su calidad dentro del catálogo de sujetos obligados que refiere los Lineamientos del INE.
73. Luego entonces, derivado del análisis preliminar realizado por la autoridad responsable en la que determinó que el contenido de la publicación denunciada no sucede en un contexto de acto político de precampaña y /o campaña, sino en un acto aparente del ejercicio gubernamental del cargo que ostenta la denunciada como Presidenta Municipal, y en consecuencia es que no se actualiza la competencia de la autoridad electoral local para la aplicación y observancia obligatoria de los multicitados lineamientos.
74. En otras palabras, de un estudio a priori, la autoridad responsable advirtió que de las pruebas denunciadas no que se configuró que las publicaciones

sean propaganda político electoral, aunado a que la denunciada, no tiene la calidad de candidata o de algún otro supuesto expuesto en el artículo 2 de los Lineamientos del INE, como sujetos obligados.

75. De ahí que, el agravio relatado resulte infundado al no existir vulneración al principio de interés superior de la niñez.
76. Por cuanto, al agravio **tercero y cuarto**, el apelante refiere la vulneración al principio de exhaustividad e indebida valoración probatoria, pues a su juicio, existe una violación al contenido del artículo 17 de la Constitución Federal que tutela el derecho al acceso a la justicia y a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en materia electoral.
77. Lo anterior, aduciendo que en el apartado “III. denominado Estudio preliminar del caso” del acuerdo impugnado, la autoridad responsable se limitó en analizar los hechos denunciados bajo el tamiz de la Jurisprudencia 12/2015²¹ emitida por la Sala Superior y dejó de analizar la causa primigenia de la queja en la cual solicitó que la autoridad responsable lleve a cabo las investigaciones que en derecho proceda, así como la determinación y aplicación de sanciones que correspondan y las demás consecuencias jurídicas que deriven por los hechos denunciados por el presunto pautado de propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos, vulneración al principio de interés superior de la niñez, entes impedidos para realizar aportaciones, violación a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, actos anticipados de campaña, cobertura informativa indebida y uso de programas sociales en actos masivos. Lo anterior, por no atender los hechos expuestos en su queja primigenia y el caudal probatorio ofrecido en ella.
78. Agravios que este Tribunal considera **infundados** por las siguientes consideraciones:

²¹ PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

79. Derivado de la solicitud del PRD para la adopción de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, en el acuerdo impugnado, se advierte que la autoridad responsable realizó una valoración preliminar de los medios de prueba para el efecto de determinar la procedencia o no del dictado correspondiente.
80. Para lo anterior, la responsable consideró los actos de investigación preliminar realizados por la Dirección Jurídica consistente en todas las imágenes contenidas en los escritos de queja, así como el acta de inspección ocular de fecha veinte de febrero relativo a la inspección del enlace denunciado.
81. Luego entonces, la autoridad responsable precisó que del estudio de material probatorio aportado y desahogado en la investigación preliminar, no se advertía a prima facie, alguna irregularidad que acreditara la necesidad bajo la apariencia del buen derecho y el peligro a la demora, de la relatoría de los hechos y de la solicitud de la medida cautelar la vulneración de bienes jurídicos tutelados o su puesta en peligro que requiera la urgente intervención de la Comisión de Quejas.
82. Se afirma lo anterior, ya que este Tribunal, advierte que derivado de un análisis en conjunto de las actuaciones de la responsable atendió todas y cada una de las infracciones que el apelante denuncia en su escrito de queja, pues en primera, del estudio del sitio web de noticias y medios de comunicación denominado “Cancún Activo” alojado en el enlace <https://www.facebook.com/cancunactivonews> de forma preliminar -sin efectuarse un análisis de fondo- no transgrede la normativa electoral vigente en los términos que el apelante refiere.
83. Se dice lo anterior, pues basa su estudio preliminar iniciando con el análisis de la presunta propaganda personalizada, bajo el tamiz de la jurisprudencia 12/2015, emitida por la Sala Superior para el efecto de determinar si se actualiza los elementos necesarios para que acreditar la prohibición

consagrada en el artículo 134 de la Constitución Federal.

84. Como resultado de lo anterior, se tuvo que no se actualizan los elementos objetivo y temporal en la publicación denunciada y que, por tanto, no se acredita la necesidad del ordenar el retiro de esa publicación, en tutela preventiva de la equidad en la contienda electoral, criterio, que es compartido por este Tribunal.
85. Pues, como bien lo refiere la autoridad responsable, el análisis del contenido del mensaje no refleja un ejercicio de promoción personalizada que actualice la prohibición constitucional, ya que su contenido está relacionado con propaganda gubernamental con carácter institucional y fines informativos al advertirse que se trata de un programa denominado “*Calidad Educativa e impulso al Desarrollo Humano*”, el cual con base a la temporalidad asentada en el acta de inspección ocular de fecha veinte de febrero, se realizó dentro del proceso electoral concurrente 2023-2024 y del proceso electoral local 2024 pero fuera del periodo de campañas de ambos procesos, lo cual no es prohibido constitucionalmente, tal y como lo establece el artículo 41, fracción III, apartado C de la Constitución Federal.
86. Además, al corresponder la publicación denunciada en propaganda gubernamental y no propaganda personalizada, y bajo el tamiz del hecho denunciado relacionado con actos anticipados de campaña, la autoridad responsable, al realizar el análisis para la determinación de la existencia del elemento subjetivo tomando en cuenta la pretensión primigenia del apelante, procedió a la aplicación del criterio sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2018²², cuyo resultado arrojó la inexistencia de llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un cargo político, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido político que pueda implicar una violación al principio de imparcialidad, neutralidad y

²² ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO DE SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)

equidad en la contienda.

87. Se dice lo anterior, pues la propaganda en análisis no acontece en un contexto de un acto público, de precampaña o de campaña, sino que se refiere en un acto aparente del ejercicio gubernamental.
88. Tomando en cuenta lo anterior, la presunta vulneración al principio de interés superior de la niñez, el criterio sostenido por la autoridad responsable y que comparte este Tribunal, no actualiza dicha infracción, pues como bien se refiere en el acuerdo impugnado, la propaganda denunciada obedece a propaganda gubernamental y no a propaganda de contenido político electoral.
89. Afirmación que se encuentra sustentado en el numeral 2 de los Lineamientos del INE, normativa que no contempla a las personas servidoras públicas y las autoridades, como en el caso de estudio, como sujetos obligados a la observancia de lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Federal.
90. Es decir, como lo sustenta el acuerdo impugnado, el citado numeral 2, refiere a los sujetos obligados a velar por el interés superior de la niñez, que en el caso particular no acontece.
91. Pues, como ya se ha afirmado, la propaganda denunciada por el propio PRD, como presunta infracción gubernamental, bajo la apariencia del buen derecho, no puede ser considerada como propaganda político-electoral que pueda actualizar la aplicación de los Lineamientos del INE.
92. Es importante destacar que, como bien lo refiere la autoridad responsable, la publicación denunciada, constituye un eje de circulación de ideas e información pública al realizarse como una actividad periodística bajo el amparo de la libertad de expresión y el derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas consagrado en el artículo 6 de la Constitución Federal.

93. Se afirma lo anterior, pues de los medios de prueba aportados por el quejoso y de lo solicitado a la autoridad instructora, no se advierte la existencia de alguna prueba en contrario a la presunción de licitud de la que goza la labor periodística, aunado al hecho, que con esos medios probatorios pueda tenerse por actualizado la cobertura informativa indebida, pues como lo señala el artículo 87 de la Ley de Medios, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico, elementos que no son posibles de actualizar al menos en sede cautelar.
94. También, es importante destacar, que la publicación denunciada no es difundida por la servidora pública denunciada, ni por el Ayuntamiento que preside, aunado al hecho, que de las constancias en autos del expediente se advierte la negativa de la denunciada de haber realizado la contratación ya sea a través del Ayuntamiento o a título propio con el medio de comunicación “*Cancún Activo,*” que permita sostener que la difusión de dicha propaganda, sea realizada de manera masiva como aduce y atribuye el apelante a la hoy denunciada.
95. Asimismo, se sostiene que en el caso, no se advierte que con la publicación denunciada se tenga por actualizado el supuesto que la jurisprudencia 19/2019, a la cual el partido actor hace alusión, resultando inoperante dicho argumento, dado que el impetrante se limita a señalar que con de la publicación analizada en el acuerdo combatido se vulneraban los principios -de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales- contenidos en la aludida jurisprudencia, dado que no emite razonamientos y fundamento alguno a fin de justificar de qué forma dichos principios fueron efectivamente violentados en perjuicio de los gobernados.

96. En consecuencia, este Tribunal, no advierte la vulneración al principio de exhaustividad en los términos esgrimidos por el apelante, pues la autoridad responsable atendió cada una de las pretensiones del apelante en sede cautelar, ya que si bien, dentro de su análisis preliminar refiere que no hay elementos que al menos de forma indiciaria acrediten el uso indebido de recursos públicos, ello se realiza prima facie, lo que está correcto y permitido, sin soslayar que en todo caso, corresponderá a esta autoridad jurisdiccional determinar en el momento procesal oportuno, respecto de la actualización de dicha prohibición constitucional, por corresponder a un estudio de fondo y no, como un elemento determinante para la procedencia o no, de las medidas cautelares solicitadas en términos del partido apelante
97. Lo anterior, se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior, al establecer que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema, es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no, una violación a la Constitución Federal o a la Ley²³. En conclusión, esta autoridad jurisdiccional, por las consideraciones antes vertidas, considera que el acuerdo impugnado si fue exhaustivo.
98. Por último, se atenderá el **agravio quinto** que alega el partido actor, respecto a la vulneración al principio de legalidad, dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, por la indebida motivación y fundamentación, derivado de la negativa de la petición de medidas cautelares pues a su consideración con las pruebas ofrecidas se acreditan las conductas denunciadas, por lo que a su juicio fue incorrecto que la Comisión estableciera que de manera preliminar no se vulnera la normativa electoral.

²³ Sentencia emitida por la Sala Superior recaída en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

99. Considera, además, que la autoridad no se pronunció sobre la cobertura informativa indebida, y el uso de programas sociales en el periodo de intercampaña, y se limitó a estudiar los elementos personal, objetivo y temporal del artículo 134 de la Constitución Federal, dejando de atender la causa de pedir primigenia de la queja, relacionado con la equidad de la contienda, pues desde su punto de vista las publicaciones denunciadas contenidas en los medios de comunicación y en la red social Facebook, con el pautado se difundieron con la finalidad de promover la imagen y nombre de la actual Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.
100. Ahora bien, debe precisarse que el agravio **agravio quinto** relativo a la vulneración del principio de legalidad, dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, derivado de la indebida motivación y fundamentación del acuerdo impugnado, resulta **infundado**, por lo siguiente:
101. Del análisis realizado al acuerdo impugnado, se arriba a la conclusión que la Comisión de Quejas sí realizó el estudio preliminar bajo la apariencia del buen derecho (**FOMUS BONI IURIS**) y el peligro en la demora (**PERICULUM IN MORA**)²⁴, de las conductas denunciadas y de las pruebas aportadas por el denunciante y las recabadas por el Instituto, atendiendo a la pretensión de las medidas cautelares solicitadas.
102. En razón de lo anterior, se considera que el Acuerdo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado por la responsable, toda vez que se expone el marco jurídico, es decir, las leyes y criterios jurisprudenciales en la materia aplicables al caso (fundamentación), así como las razones para sustentar la legalidad del acto impugnado (motivación), es decir, por que resultó improcedente el dictado de la medida cautelar solicitada bajo la figura de tutela preventiva.
103. Además, como se ha dejado de manifiesto, fue correcto el análisis realizado respecto de la presunta propaganda personalizada y el uso de recursos

²⁴ A partir de la foja 9 del acuerdo impugnado.

públicos que se le imputan a la servidora pública denunciada, pues el mismo fue apegado a derecho, ya que expusieron las razones por las cuales se tuvo por actualizado el elemento personal de la promoción personalizada, más no los elementos temporal y objetivo.

104. Aunado a lo anterior, también concluyó la inexistencia de elementos, que al menos de forma indiciaria, preliminarmente acreditaran el uso indebido de recursos públicos para la realización de propaganda personalizada.
105. Conforme a lo anterior, el PRD parte de una premisa incorrecta al considerar que las pruebas ofrecidas acreditaban de manera preliminar la vulneración a la norma electoral, pues como se ha señalado, al analizar las probanzas aportadas y las recabadas por la autoridad, estas resultaron insuficientes para que se tuvieran por acreditadas preliminarmente las conductas denunciadas.
106. Pues ha sido criterio de la Sala Superior, que las medidas cautelares no tienen el carácter sancionatorio, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida²⁵.
107. Bajo esa lógica, también ha sido criterio de dicha Sala Superior que, en el caso de las medidas cautelares, el umbral de exigencia probatoria resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo²⁶.
108. Esto obedece principalmente a su naturaleza como instrumento de carácter preliminar, pues las medidas son dictadas de manera ejecutiva, inmediata y eficaz, con la finalidad de evitar o hacer cesar los daños o ilícitos de un acto determinado²⁷.
109. En este sentido, los hechos que sirven como sustento para la aplicación de

²⁵ SUP-REP-114/2019 y SUP-REP-62/2021.

²⁶ Véase SUP-REP-62/2021.

²⁷ SUP-REP-688/2023.

la tutela preventiva deben permitir inferir, con cierto grado de “plausibilidad”, que los actos sobre los que se dictan cometerán o continuarán.

110. A su vez, este juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permitan presumir (verdad relativa) que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo, sin que esto implique un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.
111. Al amparo de esta idea, la Sala Superior ha considerado que la autoridad electoral no se encuentra obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas en la investigación de los hechos denunciados para dictar las medidas cautelares, porque su propósito es restablecer de manera provisional y preventiva la situación presuntamente antijurídica, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad de derechos o principios constitucionales²⁸.
112. Así, el estándar de prueba en el caso de las cautelares no exige que todas las pretensiones procesales se encuentren plenamente probadas porque el análisis preliminar busca alcanzar una verdad de tipo relativo y, con base en ella, anticipar un posible daño.
113. Así, la exigencia probatoria en el caso de las medidas cautelares es menor a la que deberá realizarse en el estudio de fondo del procedimiento especial sancionador.
114. Pues lo cierto es que, de los hechos constatados no fue posible que la Comisión advirtiera de manera preliminar la vulneración a la norma, siendo que, en todo caso, tal como lo ha sostenido la Sala Superior, la predominancia del carácter dispositivo del procedimiento especial sancionador implica que el denunciante debe aportar los elementos probatorios relacionados con los hechos ilícitos cuya existencia afirma²⁹.

²⁸ SUP-REP-183/2016.

²⁹ SUP-REP-153/2024.

115. De ahí que el inicio e impulso está a cargo de las partes y no del encargado de su tramitación³⁰, por lo que el denunciante debe ofrecer las pruebas que sustenten su pretensión.
116. En conclusión, esta autoridad jurisdiccional, por las consideraciones antes vertidas, considera que el acuerdo impugnado se encuentra sustentado, ya que fue debidamente fundado y motivado, de ahí que, no se advierta de manera preliminar vulneración alguna a los principios que rigen la materia electoral.
117. Finalmente, no pasa inadvertido que el recurrente solicita a este Tribunal que se pronuncie en relación con la responsabilidad administrativa, en la que, desde su óptica incurrió la autoridad responsable con la emisión el acuerdo impugnado, sin embargo, al haber resultado infundados e inoperantes sus motivos de agravio, en consecuencia, no ha lugar a acceder a su pretensión, pues la Comisión de Quejas emitió el acuerdo combatido en apego a los principios y disposiciones legales aplicables, como ha quedado expuesto en esta sentencia.
118. En razón de lo anterior y al haber, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.
119. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca

³⁰ Jurisprudencia 16/2011 de rubro “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA”.



y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaría General de Acuerdos en funciones quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO