



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** RAP/071/2024.

**PROMOVENTE:** PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

**SECRETARIADO<sup>1</sup>:** NALLELY ANAHÍ ARAGÓN SERRANO Y DALIA YASMIN SAMANIEGO CIBRIAN.

Chetumal, Quintana Roo, a trece de abril del año dos mil veinticuatro<sup>2</sup>.

Sentencia que **revoca** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-053/2024** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente IEQROO/PES/083/2024.

## GLOSARIO

**Acto Impugnado**

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/083/2024.

**Sala Superior**

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Tribunal**

Tribunal Electoral de Quintana Roo.

**Instituto**

Instituto Electoral de Quintana Roo.

**Autoridad Responsable/Comisión de Quejas**

Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.

<sup>1</sup> Colaboró Melissa Adriana Amar Castán.

<sup>2</sup> En lo subsecuente, en las fechas en donde no se señale el año, se entenderá que corresponde al año dos mil veinticuatro.



<b>PRD/Partido actor/quejoso</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>Parte denunciada/ denunciados</b>	Ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de Presidenta Municipal; Coordinador de Comunicación; y, al propio Ayuntamiento, todos ellos de Benito Juárez, Quintana Roo; el medio de comunicación Periodismo Objetivo y a quien resulte responsable.
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Ley General de Instituciones</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
<b>Reglamento de Quejas</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo

## ANTECEDENTES

- Inicio del proceso electoral.** El cinco de enero, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2024, para la renovación de las diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos del estado de Quintana Roo.

- 1. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.**
- Escrito de queja<sup>3</sup>.** El veinticinco de marzo, se recibió en la Dirección Jurídica 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 del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, al Coordinador de Comunicación de Benito Juárez, al propio Ayuntamiento, así como en contra del medio de comunicación “Periodismo Objetivo” y a quien resulte responsable, por la supuesta comisión de actos que constituyen propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de

<sup>3</sup> Se presentó ante el Consejo Distrital 08, con sede el Cancún, Quintana Roo el 22 de marzo.

recursos públicos, para la compra de espacios en medios de comunicación para la promoción personalizada de la servidora pública, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, acto anticipado de campaña, cobertura informativa indebida, actos de violación a la restricción consignada en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal consistente en la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, competencia de la autoridad instructora, así como la aportación en el pautado que se denuncia de entes impedidos para realizar aportaciones, en términos del artículo 121 del Reglamento de Fiscalización del INE.

3. **Solicitud de medidas cautelares.** En el mismo escrito de queja, la parte denunciante, solicitó la adopción de medidas cautelares en el tenor literal 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 página electrónica: PERIODISMO OBJETIVO cuyo link de página <https://www.facebook.com/periodismoobjetivoqroo/posts/pfbid0p3pWM0BYsyRmZaKc2MjW5VvxYeR56tLw12b6kk3sn6N8ayqEtzdbeAdsjphGSx9WI>, [...].

4. Se ordene a la servidora denunciada, C. ANA PATRICIA PERALTA DE LA PEÑA, presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, quien es la beneficiaria directa de la publicación denunciada, se abstenga de la violación al artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conducta denunciada viola LA RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.”

4. **Constancia de registro.** En virtud de lo anterior, en la misma fecha, la Dirección del Instituto, registró el escrito de queja referido en el antecedente 2, como un PES, por ser esta la vía idónea para su tramitación, asignándole el número de expediente **IEQROO/PES/083/2024**; reservándose para acordar en el momento procesal oportuno, respecto de la admisión o desechamiento, previa realización de las diligencias de investigación conducentes. Asimismo, determinó el ejercicio de la fe pública para la inspección ocular de 21 links.

5. **Inspección ocular.** El propio veinticinco de marzo, el servidor electoral designado para ello, levantó el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, a los URLs proporcionados por el partido actor en su escrito de queja siguientes:

1. [http://tpo.qroo.gob.mx/data/facturas/FC297\\_DICIEMBRE.PDF](http://tpo.qroo.gob.mx/data/facturas/FC297_DICIEMBRE.PDF)
2. <https://www.facebook.com/periodismoobjetivoqroo/posts/pfbid0p3pWM9BYsyRmZaKc2MjW5VvxYeR56tLw12b6kk3sn6N8ayqEtzdbeAdsiphGSx9WI>
3. <https://www.facebook.com/hashtag/canc%C3%BAAn>
4. <https://www.facebook.com/soyanapaty>
5. <https://www.facebook.com/hashtag/transportep%C3%BAblico>
6. <https://www.facebook.com/hashtag/modernizaci%C3%BA3n>
7. <https://www.facebook.com/hashtag/innovaci%C3%BA3n>
8. <https://www.facebook.com/hashtag/nuevoscamiones>
9. <https://www.facebook.com/hashtag/aireacondicionado>
10. [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid028jTxvpLJRBfkPcJCTwKp1CYH2Eurwf7BcvJsYPKUGPLEFhx8uFWfsf7MnxXBLcal&id=100050567885949&mibextid=VhDh1V](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid028jTxvpLJRBfkPcJCTwKp1CYH2Eurwf7BcvJsYPKUGPLEFhx8uFWfsf7MnxXBLcal&id=100050567885949&mibextid=VhDh1V)
11. <https://www.facebook.com/ads/library/?id=954354466363072>
12. <https://www.facebook.com/periodismoobjetivoqroo>
13. <https://www.facebook.com/soyanapaty?eid=ARA3nMW4IKasZMRKf2Z1XWpGB-9zVwUXwCFjkespQtSZxT6-XqDPL4CZ72JkNSKhcBKJBALiW-6fqIX>
14. <https://www.facebook.com/MorenaQuintanaRooOficial/posts/pfbid0nKu3jkv5LKcqzVurgiMkpQGthB9BupeFjsr5aNM7FBxmKtGbs4MeYjNePu5Qt2vKI>
15. <https://elmomentoqroomx/municipios/2024/03/07/apuesta-morena-por-triunfo-contundente/>
16. <https://www.facebook.com/business/help/1665333080167380?id=176276233019487>
17. [https://www.facebook.com/ads/library/?active\\_status=all&ad\\_type=all&country=MX&view\\_all\\_page\\_id=634459589898663&search\\_type=page&media\\_type=all](https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=MX&view_all_page_id=634459589898663&search_type=page&media_type=all)
18. <https://es-la.facebook.com/business/help/675615482516035>
19. <https://www.facebook.com/AytoCancun>
20. <https://instagram.com/aytocancun?igshid=NTc4MTIwNjQ2YQ==>
21. <https://instagram.com/anapatyperalta?igshid=NTc4MTIwNjQ2YQ==>

6. **Acuerdo impugnado IEQROO/CQyD/A-MC-053/2024.** El treinta de marzo, la Comisión de Quejas aprobó el acuerdo por medio del cual determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/083/2024, mediante el cual declaró la **improcedencia** de dicha medida.

7. **Acuerdo de requerimiento.** El dos de abril, la autoridad instructora determinó realizar diversos requerimientos de información al Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo por conducto de su sindicatura, Unidad Técnica de Comunicación Social del Instituto, Coordinación General de Comunicación



social del Gobierno del Estado de Quintana Roo y a Meta Platforms Inc. por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE.

## **2. Sustanciación ante el Tribunal Electoral.**

8. **Recurso de apelación.** El dos de abril, a fin de controvertir el acuerdo precisado en el apartado que antecede, el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, promovió el presente Recurso de Apelación.
9. **Radicación y turno.** El ocho de abril, el Magistrado Presidente de este Tribunal, tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/071/2024**, turnándolo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
10. **Auto de Admisión.** El diez de abril, de conformidad con lo establecido el artículo 36 fracción III, de la Ley de Medios, se dictó el auto de admisión en el presente Recurso de Apelación.
11. **Cierre de instrucción.** El doce de abril, de conformidad con lo que establece el artículo 36, fracción IV, de la Ley de Medios, se dictó el cierre de instrucción.

## **CONSIDERACIONES.**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

12. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, en términos de lo establecido en 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 de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.

13. Lo anterior, toda vez que se trata de un Recurso de Apelación, a efecto de controvertir el Acuerdo dictado por la Comisión de Quejas respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/083/2024.

## **2. Causales de improcedencia.**

14. 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.
15. Asimismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión dictado el diez de abril, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

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

16. La **pretensión** de la parte actora radica en que este Tribunal revoque el acuerdo impugnado, declare la procedencia de las medidas cautelares con tutela preventiva solicitadas, porque desde su perspectiva la Comisión de Quejas dejó de atender los principios que rigen la medida cautelar como lo son el principio del buen derecho y el peligro en la demora y dejó de atender su causa de pedir que es la tutela de los principios de imparcialidad y neutralidad.
17. Su **causa de pedir** la sustenta, en que, a su juicio, la autoridad responsable con la emisión del Acuerdo impugnado, vulnera lo previsto en los artículos 41, fracción VI, 99 párrafo cuarto, 105 fracción II y 116 fracción IV incisos b) y d); 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal; 3 de la Ley General de Instituciones; 166 Bis de la Constitución Local; 400 fracciones III y IV de la Ley de Instituciones.

18. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer **cinco agravios**<sup>4</sup>; el **primero** relativo a la **Vulneración al principio de legalidad**; el **segundo** relativo a la incongruencia externa y variación de la litis; el **tercero**, falta de análisis de todas y cada una de las quejas; el **cuarto**, respecto a la vulneración al principio de equidad, así como uso indebido de recursos públicos; y el **quinto**, relativo a la falta de

<sup>4</sup> Mismos que numera del cuatro al ocho.

exhaustividad y acceso a la justicia.

### 3.1 Metodología

19. Ahora bien, se procederá al análisis de los motivos de agravio previamente reseñados, primeramente el relativo a la falta de análisis de todas y cada una de las quejas; y de manera posterior se analizarán de manera conjunta los agravios primero, segundo, cuarto y quinto, por encontrarse relacionados con la vulneración al principio de exhaustividad y legalidad; sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno al partido promovente, 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: “**AGRVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.<sup>5</sup>

## 4. ESTUDIO DE FONDO

### I. CASO CONCRETO

20. En el presente asunto, el partido actor pretende que se revoque el acuerdo impugnado, puesto que como se expuso previamente, considera que debieron otorgarse las medidas cautelares que solicitó en su escrito de queja, de modo que para lograr su pretensión plantea cuatro agravios en los que esencialmente plantea transgresiones a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia.
21. De modo que, este Tribunal deberá analizar los planteamientos realizados por el recurrente a fin de determinar si como plantea el partido actor, la responsable transgredió los principios constitucionales que precisa, derivado del dictado de improcedencia de las medidas cautelares, o bien, debe de confirmarse el acuerdo impugnado.

---

<sup>5</sup> 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/>.

## II. Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado

22. A fin de pronunciarse respecto a la improcedencia de la medida cautelar solicitada, la Comisión de Quejas responsable en primer término estableció su estudio preliminar bajo la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, para lo cual delimitó los hechos denunciados y la pretensión del partido quejoso, a partir de las pruebas por este aportadas, consistentes en tres imágenes insertas en el escrito inicial de queja, mismas que reproduce en el acuerdo controvertido a las que otorgó valor indiciario.
23. De igual forma, hizo referencia al acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública de veinticinco de marzo, realizada a los URL aportados por el quejoso desahogando el contenido de los enlaces.
24. Asimismo, la responsable refirió que respecto a los hechos probados y para su pronunciamiento respecto de la medida cautelar solicitada, se estaría a las referidas imágenes, así como a la diligencia de inspección ocular realizada a los veintiún links aportados por el quejoso, en fecha veinticinco de marzo, las cuales calificó como pruebas técnicas, concluyendo que con dicha diligencia de inspección se acreditó la existencia de las publicaciones denunciadas.
25. Derivado de ello, señala que serán motivo de análisis solo tres links (2, 14 y 15), que corresponden a notas periodísticas realizadas por diversos medios de comunicación digital, tanto en su cuenta en la red social Facebook, como en sus respectivas páginas web, las cuales fueron realizadas en pleno ejercicio de su actividad periodística.
26. Asimismo, la Comisión manifestó que las publicaciones de los medios de comunicación digital se encuentran bajo el manto protector del amparo a la libertad de expresión, con el que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística que encuentra amparo en la libertad periodística y el derecho humano a la libre difusión y manifestación de ideas, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución Federal y las jurisprudencias 15/2018 de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA**

**ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**, y en la tesis **XVII/2015** de rubro **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA**, ambas emitidas por la Sala Superior, por lo que estimó que no son susceptibles dichas publicaciones a que se ordene el retiro en los términos que solicita el PRD.

27. De esta forma, se pronuncia por cuanto al **URL 2**, para determinar si vulnera preliminarmente la promoción personalizada y el uso de recursos públicos establecidos en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.
28. Del análisis preliminar de las pruebas, por cuanto a la **propaganda gubernamental personalizada**, bajo el tamiz de la jurisprudencia de la Sala Superior, número **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, determinó lo siguiente:
  29. Por cuanto a las publicaciones realizadas por la ciudadana denunciada, de estas tuvo por actualizados el **elemento personal**, por aparecer la voz e imagen de la denunciada en ella; el **elemento objetivo** no lo tuvo por actualizado por tratarse únicamente de la aspiración de la denunciada a obtener una candidatura para un cargo de elección popular, siendo que, a dicho de la responsable, no se observan circunstancias de tiempo, modo y lugar que estén encaminadas a enaltecer la imagen de dicha denunciada, ni a la promoción de actividades de la misma en ejercicio de su cargo como Presidenta Municipal. Y el **elemento temporal** lo tuvo por actualizado pues la publicación se realizó dentro del proceso electoral local ordinario 2024.
  30. En ese contexto, la responsable refiere que no es posible establecer que ni de forma indiciaria, se haya utilizado recurso público alguno; por lo tanto, la responsable señala que después de haber realizado un análisis preliminar de la normatividad aplicable en la materia, y de la solicitud de medidas cautelares realizada, establece que las referidas publicaciones, de manera preliminar, no vulneran la normativa electoral establecida.

31. Refiere que el quejoso advierte que la denunciada ha realizado publicaciones en diversos enlaces de la red social Facebook, que desde su óptica actualizan los actos anticipados de pre campaña.
32. En ese sentido, realiza un análisis respecto a los **actos anticipados de precampaña o campaña** denunciados por el quejoso, refiriendo que su análisis lo realiza con sustento en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**; y la jurisprudencia 2/2003 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA**.
33. De lo anterior concluyó que bajo la apariencia del buen derecho, preliminarmente, no es posible relacionar de ninguna forma a la denunciada con los actos anticipados de pre campaña señalados por el quejoso, en relación con las publicaciones denunciadas y a su impacto en determinada contienda y al principio de equidad en la misma, ya que, al analizar el elemento subjetivo de los actos aludidos, no se desprende que la denunciada haya manifestado expresa o implícitamente una invitación al voto o solicite apoyo a su candidatura.
34. En ese sentido, no tuvo actualizado el elemento subjetivo de los actos anticipados de pre campaña hechos valer, resultando innecesario efectuar el estudio de los siguientes elementos, puesto que se requiere la coexistencia de tres elementos, y basta con que uno de estos se desvirtúe para que no se tengan por acreditados, en razón de que su concurrencia resulta indispensable.
35. Al respecto concluyó que la propaganda gubernamental difundida en las publicaciones en comento, si bien hacen completamente identificable a la ciudadana denunciada, y a la fecha de la emisión del Acuerdo impugnado está

en curso el proceso electoral local, de las mismas no se desprenden, ni de forma indiciaria, elementos que permitan tener por actualizado el elemento objetivo. Sin que pase por alto que no obra en autos constancia alguna que haga presumible que exista una relación contractual entre la denunciada y los medios de comunicación, como precisa que **tampoco existe elemento probatorio alguno que permita determinar indiciariamente que en la cobertura informativa denunciada, se hayan utilizado recursos públicos de cualquier índole que permita desvirtuar el sentido informativo bajo el cual se emiten**<sup>6</sup>.

36. Señalando por cuanto, a la tutela preventiva solicitada por el quejoso que, de manera preliminar, no existe, ni de forma indiciaria, elementos que permitan presumir que la publicación denunciada vulnere el marco normativo aplicable; y en consecuencia no es posible determinar, bajo el principio de tutela preventiva, que se abstengan en lo futuro, de realizar las publicaciones referidas por el propio quejoso.
37. Con su análisis estableció que *prima facie*, no era posible adoptar la pretensión del quejoso respecto de las medidas cautelares en los términos solicitados, toda vez que, las publicaciones denunciadas no actualizan la promoción personalizada de la denunciada, ni existen elementos, que al menos de forma indiciaria, preliminarmente acrediten el uso indebido de recursos públicos para su realización, **toda vez que las mismas fueron difundidas por la propia denunciada en su cuenta verificada en la red social Facebook**<sup>7</sup>, por lo cual no es posible establecer que haya utilizado recurso público alguno, ni mucho menos, en autos del expediente en que se actúa obra elemento alguno que lo haga presumible; por lo tanto, señala que después de haber realizado un análisis preliminar de la normatividad aplicable a la materia, y de la solicitud de medidas cautelares realizada, pudo establecer de manera preliminar que la publicación denunciada, no vulnera la normativa electoral establecida.

---

<sup>6</sup> Lo resaltado es propio

<sup>7</sup> Ídem

38. Con todo lo cual determinó que del análisis *prima facie*, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, conforme a las constancias y actuaciones que obran en el expediente, la Comisión responsable consideró que, en la solicitud de adopción de medidas cautelares realizada por el quejoso no se tiene por cubierto el requisito establecido en la fracción II del artículo, 58 del Reglamento, toda vez que no se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral que, en su caso ameriten la adopción de la medida cautelar solicitada, por lo que la declaró **improcedente**.
39. Ahora bien, previo al estudio de los agravios planteados, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso concreto, que servirá de base para la resolución del presente asunto.

### III. Marco Normativo

#### a) Principio de Legalidad

El principio constitucional de legalidad consiste, esencialmente, en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables.

En efecto, en lo que atañe a la función electoral en el ámbito local, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en la parte que conducente, dispone:

*“De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:*  
(...)  
*b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, **legalidad**, máxima publicidad y objetividad*  
(...)  
*I) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad (...).*

Lo transscrito, evidencia que el principio de legalidad de los actos en materia electoral en el ámbito local, se encuentra consagrado en la Norma Fundamental de nuestro país, la cual contiene además un mandato, que tanto a nivel federal como en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, se establezca un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al mencionado principio de rango constitucional.

En suma, el principio de legalidad debe ser observado no solamente por las autoridades electorales, sino por todas las personas que realizan actos electorales.

#### b) Principio de equidad en la contienda

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

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

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

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

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

#### c) Principio de congruencia externa e interna

Este principio que tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, esencialmente refiere que las sentencias emitidas por los órganos encargados de impartir justicia deben ser completa y tener congruencia.

En concreto la congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Ello encuentra sustento en la jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior de rubro “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**”.<sup>8</sup>

Por tanto, si al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decir algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.<sup>9</sup>

#### d) Uso indebido de recursos públicos

El artículo 134 de la Constitución General, en su párrafo séptimo establece el principio fundamental de imparcialidad en la contienda electoral; pues refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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 política.

Por su parte, la Constitución Local, en su numeral 166 Bis, contempla que todos los servidores públicos del Estado y los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>8</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010 (dos mil diez), páginas 23 y 24.

<sup>9</sup> Conforme a la Jurisprudencia 28/2009 bajo el rubro: “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**” aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la referida Constitución Local, el numeral 160, señala como servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial o en la Administración Pública Estatal o Municipal, entidades paraestatales y paramunicipales y órganos públicos autónomos a los que esta Constitución les otorga dicha calidad, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

En consonancia con lo anterior, el artículo 449 párrafo 1 inciso c), de la Ley General de Instituciones, establece que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

Asimismo, se dispuso que la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra particular relevancia en el marco de los procesos electorales federales y locales, dado que su violación puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que las autoridades electorales deben tutelar, a saber, el principio de equidad que debe regir la competencia electoral y el ejercicio efectivo del derecho al voto libre, intrínsecamente relacionados.

#### e) 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 legalmente.<sup>10</sup>

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 decisión.<sup>11</sup>

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

#### f) Naturaleza de las medidas cautelares

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.

Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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

<sup>10</sup> 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/>

<sup>11</sup> 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/>

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.

El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela diferenciada 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 tutela preventiva, como una manifestación de la 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 siguientes:

- “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 indebido 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".

**g) Acuerdo INE/CG559/2023 Mediante el cual se modifican los plazos para la presentación de solicitudes de la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41 Base III, apartado C de la Constitución Federal, así como el formulario que las acompaña**

El acuerdo en cita, **por un lado**, concentra en un solo instrumento de **vigencia permanente** los plazos y criterios que regulan las solicitudes correspondientes a los procesos electorales (Federales, locales y extraordinarios) y los procesos de participación ciudadana (de consulta popular y revocación de mandato), toda vez que estos plazos y criterios, no se diferencian. **Y por el otro, modificar los plazos donde se establece una fecha máxima para la presentación de las solicitudes según el tipo de proceso electoral o proceso de participación ciudadana**, así como su formulario.

En el acuerdo en mención el INE aprobó lo siguiente:

**"PRIMERO.** Se aprueban los plazos que los poderes federales y estatales, así como los municipios y cualquier otro ente público, deberán observar para la presentación de las solicitudes relacionadas con la propaganda gubernamental a que se refieren los artículos 35, fracciones VIII, párrafo cuarto y IX, párrafo séptimo y 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, de conformidad con lo referido en el Considerando 30, para quedar como sigue:

• **PEF y PEL coincidentes:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **60 días naturales** de anticipación al inicio de la campaña federal.

• **PEL no coincidentes con el PEF:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **45 días naturales** de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.

*En caso de que en un mismo año se celebren PEL en 2 o más entidades federativas, las solicitudes deberán presentarse al menos **60 días naturales** antes de que inicie la primera campaña en cualquiera de esas entidades.*

• **PEX:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **30 días naturales** de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.

• **Consulta popular y revocación de mandato:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **60 días naturales** de anticipación a la entrada en vigor de la convocatoria.

En la parte considerativa del acuerdo en mención, la autoridad electoral nacional tomó en cuenta, en lo que interesa, lo siguiente:

**- Suspensión de difusión de propaganda gubernamental**

Que los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución Federal; 209, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y 7, numeral 8 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RRTME) señalan que durante el tiempo comprendido entre el inicio de 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 y estatales, como de los municipios y de cualquier otro ente público, salvo la relativa a 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.

La suspensión de la propaganda gubernamental es aplicable a toda estación de radio y canal de televisión cuya señal sea escuchada o vista en la entidad federativa en la que se esté desarrollando un proceso electoral, según lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 7 del Reglamento.

Asimismo, consideró que los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como el artículo 7, numeral 7 del RRTME señalan que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan 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. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La propaganda que se transmita deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de personas servidoras públicas.

Es decir, no podrá difundir logros de gobierno, obra pública, ni emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

El contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera

de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal, local o municipal.

Además, la propaganda no podrá contener logotipos, eslóganes o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de personas servidoras públicas.

En su caso, la propaganda exceptuada deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que, no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

En el mismo sentido, refiere los diversos criterios aprobados por la Sala Superior, que impactan en la difusión de la propaganda gubernamental:

- Jurisprudencia 18/2011 de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD**, de la que se desprende que la finalidad de la prohibición de difundir propaganda gubernamental es evitar que ésta influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos a través de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos observen una conducta imparcial en las elecciones.

Los portales de los entes públicos en internet deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, así como referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política, electoral o personalizada. Lo anterior no implica, bajo ningún supuesto, que los entes públicos dejen de cumplir las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

- Jurisprudencia 19/2019 de rubro **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**, de la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.
- Tesis LXII/2016 de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN PROCESO ELECTORAL**, en la que se argumenta que la colocación de lonas, pendones o gallardetes, u otro tipo de propaganda, que invite a festejar un día social y culturalmente importante, no infringe la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, siempre que se ajuste al principio de equidad en la contienda.
- Tesis XIII/2017 de rubro **INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL**, interpretación que sostiene que, en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, siempre que no se trate de publicidad o propaganda gubernamental y no se haga referencia a candidatura o partido político o promocione a algún funcionario público o logros de gobiernos, es decir, *solo debe ser información relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad*.

**- Criterios del Consejo General del INE establecidos en el acuerdo 559 en cita**

Son criterios que complementan las interpretaciones realizadas por la Sala Superior y que, como autoridad facultada para autorizar la difusión de campañas de comunicación social durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, o bien, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada consultiva de un ejercicio de participación ciudadana de Consulta Popular o Revocación de Mandato, le competen.

Dichos criterios se emplean en el **análisis de las solicitudes formuladas por los entes de gobierno respecto de las excepciones** previstas en el texto constitucional, mismos que, a consideración de dicho órgano colegiado, fueron reformulados, a efecto de proporcionar mayor claridad a los entes respecto de las campañas que pueden ser difundidas.

En ese sentido, en dicho Acuerdo se formula una definición más clara y concisa de los criterios de necesidad, generalidad, temporalidad y fundamentación y motivación. Además, se agregan la vigencia y el medio de difusión como criterios formales, ya que, no obstante que en los Acuerdos anteriores no se consideraban como tales, eran causales que determinaban la improcedencia del análisis de una campaña. Finalmente, se elimina el criterio de importancia pues su definición se entremezcla con el concepto del criterio de necesidad, lo que generaba confusión entre los entes públicos; no obstante esto, el criterio de importancia queda comprendido en el ajuste de la definición del criterio de necesidad.

Por lo anterior, el Consejo General del INE establece en el acuerdo en mención los rubros siguientes y sus respectivas definiciones:

- **Necesidad:** las campañas deberán contener información imprescindible para la ciudadanía, es decir, que por su contenido resulte de suma importancia su difusión y, por esto mismo, no sea posible posponer su difusión.
- **Temporalidad:** las solicitudes que remitan los entes gubernamentales no podrán exceder el término que esta autoridad establezca para su presentación.
- **Vigencia:** las campañas que remitan los entes gubernamentales deberán difundirse dentro del período de prohibición constitucional, es decir, desde el inicio de las campañas electorales y hasta el término de la jornada electoral, o bien, desde la convocatoria<sup>4</sup> y hasta la conclusión de la jornada consultiva de un proceso de participación ciudadana. Todas aquellas campañas que se pretendan difundir por completo con anterioridad o posterioridad a este período no tendrán la necesidad de ser analizadas por esta autoridad.
- **Generalidad:** las campañas que pretendan difundirse deberán proporcionar información de interés general para la ciudadanía, es decir, que las personas destinatarias o receptoras finales abarquen un amplio porcentaje de la población donde pretendan transmitirse y no a un sector poblacional específico.
- **Fundamentación y motivación:** las solicitudes que remitan los entes gubernamentales deberán fundamentar y motivar de manera individual cada una de las campañas que presenten. El objetivo de este criterio consiste en que los entes señalen los preceptos jurídicos y las razones o argumentos que justifiquen la importancia, necesidad y generalidad en la difusión de la campaña respectiva.
- **Medio de difusión:** las campañas que pretendan difundirse deberán especificar que serán transmitidas en **radio o en televisión**.

**- De la propaganda gubernamental que se transmita sin solicitud**

En dicho acuerdo, en la parte considerativa igualmente se refiere la oportunidad de mencionar que **aún sin mediar la solicitud** a que se refieren los considerandos previos, la difusión de la propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales o municipales y cualquier otro ente público, **estará permitida siempre y cuando se ajuste a los criterios jurisdiccionales, administrativos o, en su caso, a las normas reglamentarias que para cada proceso electoral o ejercicio de participación ciudadana emita dicho Consejo General**.

**h) Acuerdo INE/CG228/2024 del Consejo General del INE, mediante el cual se responde a las consultas presentadas al amparo del Acuerdo INE/CG559/2023 relacionadas con las excepciones para la difusión de la propaganda gubernamental para los períodos de campaña, reflexión, y jornada electoral del proceso electoral federal y los procesos electorales locales concurrentes con el federal 2023-2024**

En dicho Acuerdo, aprobado por el Consejo General del INE el veintisiete de febrero, se estableció, en lo conducente que:

**“SEGUNDO. En términos de lo dispuesto en la parte final de la jurisprudencia 18/2011, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 21 de la Ley General de Comunicación Social y 7, numeral 8 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, deberán colmar los principios de equidad e imparcialidad que rigen los procesos electorales.**

**TERCERO.** Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en todos los medios de comunicación social, tanto del gobierno federal, de los estados, como de los municipios, y de cualquier otro ente público, en los términos y con las excepciones establecidas en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del primero de marzo y hasta el dos de junio de dos mil veinticuatro, incluyendo las emisoras de radio y canales de televisión previstos en el Catálogo señalado en el Antecedente IV del presente Acuerdo.

**CUARTO.** Se establecen las excepciones a las prohibiciones que en materia de propaganda gubernamental prevé el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública, ni contengan logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, conforme ha quedado precisado en el punto considerativo 26, en específico en la columna denominada calificación del análisis que se realizó agrupado por cada dependencia o entidad del gobierno federal, estatal y municipal solicitante.

**QUINTO.** La propaganda referida en el punto anterior deberá observar las reglas siguientes:

- a)** Deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que puedan incidir de manera positiva o negativa en el resultado de la jornada electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de alguna persona servidora pública.
- b)** No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, ni emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia o logros de una administración en los diversos niveles de gobierno.
- c)** Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.
- d)** La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.
- e)** La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de persona servidora pública alguna.
- f)** La propaganda exceptuada mediante este acuerdo, en todo momento, deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.
- g)** La difusión de la propaganda que se encuadre en los supuestos establecidos en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá hacerse durante el periodo que sea estrictamente indispensable para cumplir con sus objetivos.

**SEXTO.** Se consideran improcedentes para difundirse a partir del primero de marzo y hasta el dos de junio de dos mil veinticuatro las campañas institucionales, conforme ha quedado precisado en el punto considerativo 26, en específico en la columna denominada calificación del análisis que se realizó agrupado por cada dependencia o entidad del gobierno federal, estatal y municipal solicitante, en que se califica como *Improcedente*.

**SÉPTIMO.** Aún sin mediar la solicitud prevista en el Acuerdo INE/CG559/2023, la difusión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales o municipales y cualquier otro ente público estará permitida siempre y cuando se ajuste a los criterios jurisdiccionales, administrativos o, en su caso, a las normas reglamentarias emitidas por este Consejo General<sup>12</sup>.

...

<sup>12</sup> Lo resaltado es propio.

**NOVENO.** Los portales de los entes públicos en Internet deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, así como referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política, electoral o personalizada. Lo anterior no implica, bajo ningún supuesto, que los entes públicos dejen de cumplir las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

**DÉCIMO PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del uno de marzo y concluirá su vigencia al día siguiente de la Jornada Electoral del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Federal 2023-2024.

**DÉCIMO SEGUNDO.** El presente Acuerdo no implica la restricción del acceso y difusión de la información pública necesaria para el otorgamiento de los servicios públicos y el ejercicio de los derechos que en el ámbito de su competencia deben garantizar las personas servidoras públicas, poderes estatales, municipios y cualquier otro ente público.<sup>13</sup>

### III. Análisis de los motivos de inconformidad

- **Decisión**

40. Este Tribunal estima que los motivos de agravios hechos valer resultan fundados, ya que la autoridad responsable incumplió con la debida exhaustividad, incurriendo a su vez en una indebida fundamentación y motivación del acuerdo en controversia, con lo que se actualiza la vulneración al principio de legalidad.

- **Justificación**

**A) Falta de análisis de todas y cada una de las quejas que ha presentado contra la denunciada.**

41. **Respecto al motivo de agravio**, lo sustenta en la **falta de análisis de todas y cada una de las quejas que ha presentado contra la denunciada**, quien, a su dicho, de manera sistemática y reiterada ha incurrido en actos y hechos que a su juicio, son violatorios a las normas constitucionales y legales que rigen la materia electoral ya que, a su criterio, la responsable debió de acumular las quejas y denuncias y analizar de manera conjunta la sistematización de las conductas denunciadas de la denunciada.
42. Con lo anterior considera que resulta evidente la conducta reiterada y sistemática de la servidora denunciada quien a su decir tiene una estrategia de posicionamiento político a costa de la violación de la normativa electoral que

<sup>13</sup> El resultado es propio

prohíbe los actos denunciados para tener un contexto de lo que ha presentado desde su representación en el que para efecto de demostrar su argumento sintetiza las quejas que se han interpuesto en contra de la presidenta municipal denunciada.

43. A partir de lo anterior considera que el análisis que realice la Comisión de Quejas debe correlacionar todos los hechos denunciados, pues la sistematicidad de la conducta es un elemento para la acreditación de la infracción, ya que, a su decir debe considerarse la unidad del mensaje, de discurso y la orientación común que lo es, destacar la imagen de la denunciada promocionando logros de gobierno como logros personales de cara al proceso electoral en curso.
44. Ahora bien, este motivo de agravio debe calificarse de **inoperante** en atención a que sus argumentos se limitan a señalar que, por una parte, que existe una falta de análisis en todas y cada una de las quejas que el PRD a promovido en contra de la quejosa y por la otra que, debieron de acumularse las quejas presentadas en contra de la denunciada por ser evidente su estrategia de posicionamiento político.
45. Sin embargo, el recurrente no emite razonamientos lógicos jurídicos tendientes a controvertir los argumentos emitidos en el acuerdo cuestionado, ni mucho menos se advierte que el órgano administrativo responsable haya trasgredido el principio de exhaustividad por la razón que en este apartado se analiza, dado que las conductas examinadas a fin de pronunciarse en el acuerdo de medidas cautelares se realizaron de conformidad en lo solicitado en su escrito de queja primigenia, por ende, no se puede arribar a la conclusión de que con el acuerdo impugnado se transgreda en su perjuicio el referido principio.
46. Se subraya esta postura porque en el caso particular la Comisión responsable se pronunció respecto de la **queja** interpuesta y que **fue debidamente radicada**; por tanto, su determinación fue como debió ser, atendiendo a las constancias que obran en el expediente, y no en cuestiones externas al caso particular como lo pretende el apelante en sus motivos de agravio; es decir pretende que la responsable se pronuncie con base en cuestiones que no

guardan relación con la queja primigenia y que dio motivo al acuerdo controvertido.

47. Bajo este contexto, la Sala Superior, ha considerado en diversas ejecutorias que cuando el impugnante omite expresar argumentos debidamente configurados, para controvertir las consideraciones que sirvieron de sustento para la emisión del acto impugnado, los conceptos de agravio deben ser calificados como inoperantes, ya sea porque se trate de:
1. Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;
  2. Argumentos genéricos, vagos o imprecisos;
  3. Cuestiones que no fueron planteadas en la instancia previa y cuya resolución motiva el juicio de alzada, y
  4. Alegaciones que no controvertan los razonamientos de la responsable, que son el sustento de la sentencia o acto controvertido.
48. En el caso se surten los supuestos 2 y 4, pues es claro que el justiciable se limita a señalar en forma genérica, vaga e imprecisa, que con el actuar de la responsable se violentan los principios que señala sin emitir razonamientos lógicos jurídicos tendientes a justificar tal cuestión.
49. En este orden de ideas, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto en las fracciones VI y VII del artículo 26 de la Ley de Medios, en la promoción de los escritos de impugnación se exige la mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que cause el acto o resolución impugnado.
50. Por tanto, los agravios en los medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el impetrante exponga hechos claros y precisos, así como los motivos de inconformidad relacionados con el acto impugnado que estime violenten el marco normativo en los procesos electorales, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y consideraciones del

acto o resolución impugnada.

**B) Temas. Vulneración al principio de legalidad, congruencia, exhaustividad y vulneración al principio de equidad y uso indebido de recursos públicos.**

51. El quejoso refiere que la responsable debió avocarse al estudio de la medida cautelar solicitada, por cobertura informativa indebida, a partir de las pruebas ofrecidas y recabadas ya que, a su criterio, repercuten en los principios de imparcialidad y neutralidad, y por lo anterior refiere que se debió estudiar la apariencia del buen derecho.
52. Con respecto al elemento de peligro en la demora, ante la negativa de dictar medidas cautelares, a su dicho, se deja en impunidad el acto de propaganda gubernamental personalizada, a través de la compra del pautado en redes sociales, ya que el pautado le quita la espontaneidad a la publicación y la convierte en una publicación que tiene como fin promover la imagen de la denunciada en periodo de intercampaña.
53. Sin embargo, considera que la responsable violenta el principio de legalidad y debida fundamentación y motivación al declarar improcedente la adopción de medidas cautelares con tutela preventiva solicitadas por el quejoso, por ese motivo, concluye que la declaración de improcedencia de las medidas cautelares emitida por la responsable, a su dicho, carece de fundamentación y motivación, al no cumplir las exigencias constitucionales contempladas en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, lo cual a su juicio, afectan los principios de legalidad, objetividad y certeza.
54. Respecto a la vulneración al artículo 17 de la Constitución Federal, derivada de la incongruencia externa e interna y variación de la litis, refiere que la resolución controvertida impide el acceso a la justicia completa, pues se ocupa del fondo del asunto, ya que el acuerdo impugnado con sus argumentos, a su juicio, no guardan relación con la causal alegada por la responsable, y realiza aseveraciones sobre el contenido de notas periodísticas, las cuales la

responsable refiere que se advierte preliminarmente que fueron publicadas en el ejercicio de su actividad periodística; sin embargo, pasa por alto que en efecto se ofrecieron diversos requerimientos, pruebas técnicas y documentales públicas.

55. Que, a su dicho, dejó de considerarse que existen más indicios para continuar con la investigación, pero en el acuerdo se valoraron en esencia el contenido de las inspecciones oculares, vulnerándose el artículo 17 de la Constitución Federal, al realizarse una variación de la controversia de forma indebida, pues lo resuelto en su acuerdo la autoridad responsable no concuerda con la litis planteada.
56. Puse considera que en el caso solamente que de las diligencias preliminares de investigación no se derivan elementos suficientes para determinar la transgresión a la normativa electoral en materia de encuestas, vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda y no atendió la denuncia en su contexto, por ende, al momento de delimitar la materia de la controversia, la plantea de manera incorrecta y la consecuencia directa es que todos los argumentos vayan encaminados a tratar de responder a dicha pretensión.
57. Asimismo, considera que existe una incongruencia al señalar la responsable que con las constancias que existen en el expediente no se observaba elementos probatorios ni de manera indiciaria suficientes para constituir una violación a la materia electoral, puesto que en el escrito primigenio incluyó diversos elementos suficientes para determinar la transgresión a la normativa electoral y en la medida cautelar la autoridad responsable para negar las medidas cautelares, se fundó en las fracciones II y III del artículo 58 del reglamento del Instituto, que es la que refiere lo relacionado a los hechos denunciados, que no existen elementos indiciarios que constituyan una falta o violación electoral.
58. Que la responsable al usar la palabra “únicamente” supone que no existen más pruebas ofrecidas, y sin embargo, a su dicho, se pasó por alto que se ofrecieron más probanzas y también el resultado de las inspecciones oculares,

las cuales a su dicho no se analizan, pues **de las capturas de pantalla se desprendía el pago de publicidad de las notas periodísticas** en las que se plasman las conductas denunciadas, lo cual a su criterio, es un indicio por lo menos para materializar los requerimientos solicitados, lo cual a su juicio no ocurrió, siendo que en todo momento, a su dicho, se expuso que se contaban con indicios y más probanzas y no únicamente notas periodísticas.

59. Refiere que la responsable se pronunció sobre el fondo del asunto, al señalar que las notas periodísticas a las que se hace referencia en las quejas, están bajo el cobijo de la libertad de expresión, cuando menos lo correspondiente al uso indebido de recursos públicos, a su juicio, no es una cuestión que se pueda determinar de la sola lectura de las notas, **dado el indicio de pago de difusión**, más allá de su contenido, **la cuestión es corroborar si la denunciada contrató los servicios de dichos entes informativos**, para difundir los logros de gobierno, pues a su criterio, solo así pudiera determinarse si fue ilícito o no.
60. Pues a dicho del quejoso, reitera que con la improcedencia de las medidas cautelares con tutela preventiva, se debió a la causal presuntamente de la investigación preliminar realizada, en la que la responsable refiere que no se derivan elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos o infracciones denunciadas, al estar fundadas únicamente en notas periodísticas o de carácter noticioso, **cuestión que a su dicho, se convirtió frontalmente ante dicha autoridad sin existir determinación o pronunciamiento si tal causal en efecto se actualizaba**.
61. A su dicho, resulta evidente que la responsable varió indebidamente la litis, pues **toda su línea argumentativa está enfocada a demostrar que la negativa de otorgar medidas cautelares está basada en que de la investigación preliminar realizada no se derivan elementos de los que pueda inferirse la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar**, dejando de analizar diversas conductas denunciadas,

62. En relación con la **vulneración al principio de equidad, así como el uso indebido de recursos públicos**, el PRD establece que desde su óptica, de la interpretación de la jurisprudencia 38/2013 los servidores públicos tienen prohibido el desviar recursos bajo su responsabilidad para su promoción explícita o implícita con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales.
63. Es por ello que considera que la autoridad responsable no atendió lo relativo a este principio en relación con la cobertura informativa indebida, pues refiere que según lo establecido en el artículo 87 de la Ley Estatal de Medios, se cumple a cabalidad en la conducta referida, por lo que el agravio, a su dicho, es la falta de análisis y estudio de la cobertura informativa indebida y el pautado con la compra de tiempo de internet, en la red social Facebook y la falta de tutela al principio de equidad.
64. Con base en base lo anterior, refiere que aun cuando los periodistas son un sector al que el Estado Mexicano está compelido a otorgar una protección especial al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública y, por ello, gozan de un manto jurídico protector respecto de su labor informativa, la presunción de licitud de la que goza dicha labor puede ser superada cuando exista prueba en contrario.
65. Respecto a la falta de exhaustividad en el acuerdo impugnado, el PRD refiere que la restricción temporal que manda el artículo 41 constitucional respecto de la difusión de propaganda gubernamental inició el día uno de marzo del presente año y que si bien en las excepciones a la restricción a la difusión de medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, se permite las salvedades que enlista el punto quinto del acuerdo INE/CG559/2023, a su juicio, al no estar dentro de esas excepciones las conductas denunciadas en la publicaciones motivo de denuncia, debe sujetarse al punto tercero del acuerdo del INE, por lo que, a su criterio, **debe suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental que no sea de las excepciones que contempla el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Federal.**

66. Sin embargo, desde su perspectiva, la publicación denunciada posiciona a la funcionaria denunciada de manera dolosa con una ventaja en periodo de intercampaña y para corroborar lo anterior, adjunta las direcciones donde Facebook transparenta los gastos generados al pautar y difundir publicaciones para promocionar en el periodo de intercampaña a la denunciada.
67. A partir de lo anterior considera que la servidora denunciada vulnera el artículo 41 aludido, así como el acuerdo INE/CG559/2023, que en su punto tercero impone el deber de suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en todos los medios de comunicación social incluyendo las emisoras de radio y canales de televisión<sup>14</sup> previstos en el Catálogo señalado en el Antecedente IV, del mencionado acuerdo.
68. Debe decirse que los motivos de agravios son **fundados** y suficientes para revocar el acuerdo controvertido cuando se argumenta la transgresión a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia por parte de la Comisión de Quejas en la medida que dejó de analizar la totalidad de las probanzas aportadas y de realizar un estudio integral y contextual de la publicación denunciada.
69. Lo anterior porque en el particular, por una parte, se sostuvo la presunción de licitud como manifestación de un ejercicio periodístico, en relación con la publicación contenida en el **enlace 2**, derivado de que consideró que no existía una prueba que desvirtuara la aludida presunción y por la otra, en razón de que la Comisión de Quejas realizó un incorrecto análisis del aludido enlace.
70. Respecto de la inexistencia de pruebas, contrario al ejercicio argumentativo de la Comisión de Quejas y Denuncias, la determinación de si se actualiza o no una infracción, o si, en el caso, se desvirtúa (de manera cautelar) la presunción de licitud de la actividad periodística deriva de una valoración judicial de todos los elementos del caso (al momento de resolverse en sede cautelar) y de su contexto, y no de la valoración probatoria.

---

<sup>14</sup> En este punto debe decirse que el número de acuerdo que cita el PRD resulta incorrecto, dado que el documento que contiene la determinación que alude transgredida es el identificado con la clave alfanumérica INE/CG228/2024 del propio Consejo General del INE.

71. Se dice lo anterior porque si bien la aportación probatoria está dirigida a demostrar los hechos y/o conductas denunciadas, la acreditación de la infracción es el resultado de la actividad valorativa de quien está juzgando y resolviendo.
72. Por ende, para determinar la adopción de una medida cautelar, la autoridad debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas con presunción de ilegalidad se llevarán a cabo de manera plausible, aun y cuando no esté debidamente probado el hecho de que se estime que, en un análisis preliminar, resulte contrario a Derecho.
73. En ese sentido, si bien en el particular se parte de la base jurisprudencial de que, efectivamente, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública, por lo que la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística<sup>15</sup>.
74. No obstante, en el caso se cuenta con las pruebas que, valoradas de forma preliminar, la apariencia del buen derecho y la integridad electoral<sup>16</sup>, si desvirtúan la presunción de que la publicación denunciada, efectivamente, corresponde a una labor periodística lícita, pues como se aprecia de la imagen y enlace aportado en la queja del PRD (no consideradas por la Comisión de Quejas), es posible advertir que la publicación denunciada, desde un punto de vista cautelar, se trata de una publicidad pagada por PERIODISMO OBJETIVO, tal y como se advierte:

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 15/2018. PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 29 y 30.

<sup>16</sup> Se entiende como elecciones íntegras cualquier contienda basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, reflejados en estándares y acuerdos internacionales, conducidas con profesionalismo, imparcialidad y transparencia desde su preparación, hasta la administración a lo largo de todo el ciclo electoral [IDEA. (2012). Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide. Ginebra].

Imagen (foja 59 escrito de queja)	Enlace 11
	
	<p>Se trata de los detalles de un anuncio alojado en la plataforma "Facebook" en la cual se aprecia la siguiente imagen publicada por el medio de comunicación denominado "Periodismo Objetivo", con el número de identificación de biblioteca 954354466363072, misma que contiene el siguiente texto:</p> <p><i>Inactivo</i>  <i>27 feb 2024 - 1 mar 2024</i>  <i>Plataformas</i>  <i>Categorías</i>  <i>Tamaño de público estimado: 500 mil - 1 mill.</i>  <i>Importe gastado (MXN): \$200 \$299</i>  <i>Impresiones: 20 mil - 25 mil</i>  <i>#Cancún ¡Cambiando la imagen de Cancún! La presidenta municipal de Benito Juárez, Ana Paty Peralta, anuncia la transformación de los 100 nuevos camiones, ahora con los colores característicos de nuestra hermosa ciudad! Descubre más sobre las rutas y las nuevas formas de pago para este moderno transporte. ¡Pronto en funcionamiento para mejorar la movilidad en Cancún! #Cancún #TransportePúblico #Modernización #Innovación #NuevosCamiones #AireAcondicionado</i></p>

75. Como puede verse, de la valoración de las imágenes e información de la biblioteca de anuncios de la red social Facebook (Meta), desde la perspectiva del buen derecho y la integridad electoral, se deduce que en el caso existen indicios para desvirtuar que la publicación denunciada se trata de una mera nota informativa o periodística respecto a una actividad ordinaria de la presidenta municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez Quintana Roo, dado que la publicación se trataba de un anuncio.
76. El cual se advierte que a la fecha de realización de la inspección se encontraba inactivo, dado que el anuncio realizado por el medio de comunicación denominado Periodismo Objetivo con el número de identificación de biblioteca 954354466363072, se anunció del veintisiete de febrero al uno de marzo, según se advierte de la información.

77. De ahí que, contrario a lo resuelto por la responsable, la publicación denunciada podría no corresponder a una nota informativa cuya licitud se presume, precisamente, porque al existir una prueba con la que se puede acreditar, bajo la apariencia del buen derecho, que la misma se trataba de un anuncio publicado en el medio denominado PERIODISMO OBJETIVO.
78. De ahí que, el error argumentativo de la Comisión de Quejas consistió en que no justificó la razón por la cual la publicación denunciada consistía en una nota periodística, cuando el propio PRD le proporcionó la imagen y URL de la biblioteca de la cuenta que se encuentra catalogada como anuncio<sup>17</sup>.
79. Por ende, se estima que la responsable no justificó ni motivó adecuadamente su determinación ya que partió del argumento erróneo de que la publicación denunciada se trataba de una nota informativa que se encontraba amparada por la presunción de licitud tal y como lo refirió en el párrafo 76 del acuerdo controvertido, ello sin desvirtuar desde la perspectiva cautelar preliminar y de integridad electoral, la prueba aportada por el PRD, consistente en el enlace 11, conforme la cual, tal publicación (alojada en el enlace 2), podría tratarse de un anuncio, el cual no fue tomado en consideración, pues así lo establece la responsable en el párrafo 68 del acuerdo impugnado.
80. Por otra parte, este Tribunal considera que la Comisión de Quejas realizó un incorrecto análisis del aludido **enlace 2**, puesto que del estudio de las constancias que integran el expediente que se actúa, se advierte que en su escrito de queja el partido actor solicitó el dictado de medidas cautelares por surgir de una supuesta vulneración a la restricción para la publicación de propaganda gubernamental establecida en el artículo 41<sup>18</sup> de la Constitución Federal.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con el Direccionado de la lengua española, anuncio significa:  
1. m. Acción y efecto de anunciar.

Sin.: comunicación, aviso, noticia, parte, notificación, advertencia.

2. m. Conjunto de palabras o signos con que se anuncia algo. Sin.: comunicación, aviso, noticia, parte, notificación, advertencia.

3. m. Soporte visual o auditivo en que se transmite un mensaje publicitario.

Los anuncios de la radio, de la televisión.

Sin.: cuña, publicidad, reclamo, comercial, aviso, spot, banner.

<sup>18</sup> Párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo.

81. En consecuencia, consideró que en el caso la publicación denunciada no se encuentra de entre las excepciones a la restricción a la difusión de los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales que enlista el acuerdo INE/CG559/2023 al que hace referencia, por lo que considera que a su criterio debe suprimirse o retirarse al ser propaganda gubernamental que no se encuentra dentro de las excepciones que contempla el aludido artículo 41 constitucional.
82. En razón de ello, solicitó el retiro de las publicaciones denunciadas, al considerar que las mismas vulneran la equidad en la contienda electoral, puesto que, se encuentran en curso tanto el proceso electoral federal como el local.
83. Sin embargo, del acuerdo impugnado se advierte que la Comisión de Quejas, a *prima facie*, basa su análisis preliminar para efecto de emitir o no las medidas cautelares solicitadas, en el estudio de los elementos que se refieren en la jurisprudencia 12/2015<sup>19</sup>, de rubro: **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**, que establece que solo con la concurrencia de los elementos personal, objetivo y temporal se puede actualizar dicha infracción.
84. Es decir, la responsable centra su determinación para negar la improcedencia de la medida solicitada en el análisis de propaganda personalizada, que es una conducta distinta a la propaganda gubernamental a la que debió estudiar previamente a fin de pronunciarse sobre el otorgamiento o no de la providencia cautelar.
85. Pues como se ha referido, tal como lo señala el recurrente, la responsable basó su determinación en el estudio de la propaganda personalizada y como consecuencia de ello, determinó preliminarmente que no se acreditaba que la publicación esté encaminada a realizar una promoción personalizada y que constituya propaganda gubernamental, (párrafo 84 del acuerdo impugnado), sin que previamente se pronuncie sobre la vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental durante el presente proceso electoral, y

<sup>19</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

que constituya propaganda gubernamental y que para ello sustente su argumentación bajo la jurisprudencia 18/2011<sup>20</sup>.

86. Y una vez hecho lo anterior, de ser el caso, realizar el análisis de promoción personalizada, de ahí que a consideración de este órgano resolutor el acuerdo impugnado incumple con la exigencia de que todo acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las partes de un procedimiento en el goce y ejercicio de sus derechos, ya que la autoridad instructora, apoyó su pronunciamiento en una conducta distinta a aquella en que debió centrar su determinación.
87. Además, que el análisis que realizó para determinar la promoción personalizada se advierte que lo realizó en relación con el contenido de un enlace distinto al objeto de análisis porque establece que “únicamente corresponde a la aspiración de la misma a obtener una candidatura para un cargo de elección popular,” cuando el contenido del enlace 2, (al que hace alusión el enlace 11), lo es un video en donde la denunciada refiere en lo toral la modificación del diseño de camiones y su equipamiento.
88. De esa forma, el análisis a realizar por la responsable debe recaer el contenido del enlace 2, que corresponde al video alojado en la red social Facebook en fecha veintisiete de febrero, publicada por el usuario Periodismo Objetivo de veintisiete de febrero, misma que se acompaña del texto siguiente:

*“Cancún ¡cambiando la imagen de Cancún! La presidenta Municipal de Benito Juárez, Ana Paty Peralta, anuncia la transformación de los 100 nuevos camiones, ¡ahora con los colores característicos de nuestra hermosa ciudad! Descubre m's sobre las rutas y lsas nuevas forms de pago para esta moderno transporte. ¡Pronto en funcionamiento para mejorar la movilidad en Cancún! #Cancún # TransportePúblico #Modernización #Innovación #NuevosCamiones #AireAcondicionado.”*

89. Del mismo modo, en el video se percibe el audio siguiente, a partir de la imagen y voz de la presidenta municipal denunciada, siendo este el contenido desahogado.

---

<sup>20</sup> De rubro: PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.

**Voz e imagen femenina:** *Este estos son cien nuevos camiones completamente nuevos. La imagen no me gustó, me llevaron de hecho a mí el camión de muestras solamente me llevaron un camión, no me gustó. Vamos a hacer el cambio de me gusta más aleare, más, pues que transmitan lo que es realmente Cancún con los colores de Cancún. Entonces se va a hacer una modificación en el diseño, únicamente está rotulado, pero son cien camiones completamente nuevos equipados con aire acondicionado con tres Cámaras de videovigilancia con un sistema de GPS, con un sistema también de control de velocidad. Y lo más importante es que es un acuerdo y es un trabajo que una un esfuerzo muy importante entre todos los concesionarios para que haya un orden. Todos se están uniendo, todos están trabajando en orden, se van a establecer las rutas para que ya únicamente esas rutas que tenga esta estos camiones. Puedan ser los únicos y no y no haya esta disputa por el por el pasaje, estas carreritas no que muchas veces las veíamos y todos con la capacitación de Autocaret, aparte de eso van a estar rutas alimentadoras porque las rutas que se van a estar estableciendo son, son hotelera, Kabah, son hotelera, rejollada, zona hotelera Nichupté y zona hotelera hacia la joya, esas son las rutas que estarán perdón, unificándose en este primer este. En esta primera etapa de transporte, puede ser de las dos formas puede ser con pago con tarjeta que su y por medio de la aplicación también que es mucho más cómodo, mucho más cómodo por. Estamos viendo también que se unifiquen si tiene que haber un transbordo, porque cuando vamos, como vamos a unificar todas estas rutas, lo que queremos es también. Ya no saturar la ruta zona hotelera Kabah no que esa ruta normalmente venia saturada también de camiones. Entonces ahí había camiones que venían vacíos,*

*habían unos que venían completamente saturados y por medio de horarios. Ya de esa manera estarían establecidos los horarios. Uno podrá ver en la aplicación en qué, en qué horario sale el camión, la ruta que lleva, cuáles son las diferentes paradas y el pago con tarjeta, que son unas tarjetas que se van a ser recargables. Estamos hablando de ya en marzo, en marzo estarán circulando. Los camiones son actualmente cien nuevos, los que ya están en Cancún vienen en camino ochenta más y cincuenta se estarán sumando porque si no, no daría para para toda todas estas rutas, porque pedí que se ampliaran las rutas para que no solamente fuera zona hotelera Kabah, porque si no iba a tener que haber muchas alimentadoras, entonces se van a estar integrando cincuenta camiones que están en muy buenas condiciones, en perfectas condiciones que ya está, están actualmente operando, pero si les puedo adelantar que cien camiones son completamente más*

90. Sin embargo, como se dijo, el análisis realizado, aunque señala se hizo sobre el contenido del enlace 2, resulta evidente que fue sobre el contenido de uno diverso, por ende, tampoco resulta correcto el análisis que se efectúa, dado que no versó sobre el objeto de controversia; es decir, la publicación realizada por el medio digital PERIODISMO OBJETIVO.
91. En ese sentido, cabe señalar que derivado de lo señalado, se observa que la responsable no fue exhaustiva en su análisis pues deja de estudiar de manera integral todos los planteamientos que le fueron expuestos en la solicitud de medida cautelar.
92. Ante las relatadas consideraciones, en el acuerdo impugnado se advierte un vicio de incongruencia y falta de exhaustividad porque como ya se señaló, la responsable se pronunció sobre la medida cautelar centrado su análisis en una conducta sin previamente estudiar (una vez desvirtuada la presunción de licitud de la actividad periodística conforme lo expuesto previamente), en relación a la existencia o no de propaganda gubernamental para poder determinar de ser el

caso, por una parte la afectación al acuerdo INE/CG559/2023 que el accionante hace valer<sup>21</sup>, así como sobre propaganda personalizada que el accionante igualmente arguye.

93. A partir de lo anterior, se estima que el acuerdo reclamado es contrario a los principios de exhaustividad y congruencia, dado que, no se analiza, bajo la apariencia del buen derecho y la integridad electoral, el contenido ni el contexto en el que se emitió y difundió la publicación denunciada, de acuerdo con los hechos, conductas e infracciones que fueron denunciadas por el PRD.
94. De esta forma, le asiste la razón al PRD cuando aduce la falta de exhaustividad y congruencia del acuerdo administrativo, dado que, como se ha demostrado, la Comisión de Quejas dejó de analizar, de forma cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, si la publicación denunciada, a partir de que se trataba de un anuncio, así como de su contenido y contexto de su difusión, constituía o no propaganda gubernamental personalizada.
95. De ahí que, en el caso, deba revocarse el acuerdo administrativo para que, como se desarrollará en el apartado correspondiente de este fallo, la Comisión de Quejas emita una nueva determinación respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD respecto de la publicación denunciada, que deberá estar debidamente fundada y motivada, así como sustentada en un análisis exhaustivo del contenido de la publicación y del contexto de su difusión en los términos considerados en el apartado siguiente.

### **3. Efectos de la sentencia**

96. **Revocar** el acto impugnado, a efecto de que la responsable emita un nuevo acuerdo en el que se pronuncie de manera congruente, exhaustiva, fundada y motivada, respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD en relación de la publicación denunciada.
97. La nueva determinación deberá estar debidamente fundada y motivada, así como sustentada en un análisis preliminar y cautelar, pero exhaustivo del

---

<sup>21</sup> relativo a la posible vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental en período prohibido



contenido de la publicación y del contexto de su difusión en los términos considerados en el presente fallo.

98. **Asimismo, se ordena** a la autoridad responsable que en el plazo previsto en el artículo 59 de su Reglamento, realice la emisión de un nuevo acuerdo, a fin de que determine lo que conforme a Derecho corresponda **en relación con la solicitud de medidas cautelares.**
99. La Comisión responsable deberá **informar** a este Tribunal Electoral el cumplimiento de la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, remitiendo las constancias que acrediten el acatamiento de lo ordenado.
100. Por lo expuesto y fundado se:

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la presente sentencia.

**NOTIFÍQUESE**, conforme a Derecho corresponda.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, en sesión jurisdiccional pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones del mismo, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**



**RAP/071/2024**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA EN FUNCIONES**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA  
CONTRERAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

**MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO**

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia del RAP/071/2024 emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en sesión jurisdiccional pública, el trece de abril de 2024.