



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/070/2024.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADA PONENTE¹:
MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS.

Chetumal, Quintana Roo, a catorce de abril del año dos mil veinticuatro².

Sentencia que **revoca** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-050-2024** de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto de las medidas cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/078/2024.

GLOSARIO

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Reglamento	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
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
CQyD / Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
Dirección / Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo

¹ Secretariado en funciones: Karla Judith Chicatto Alonso y Eliud De La Torre Villanueva. Colaboradora: Melissa Jiménez Marín.

² En lo subsecuente en las fechas en las que no se haga referencia al año, se entenderá que corresponde al año dos mil veinticuatro.

PRD / partido actor / parte actora	Partido de la Revolución Democrática
Ana Peralta / denunciada	Ana Patricia Peralta de la Peña
RAP	Recurso de Apelación
Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-050/2024 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual declara la improcedencia de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/PES/078/2024.

I. ANTECEDENTES

1. Contexto de la controversia

1. **Queja.** El diecinueve de marzo, se recibió en el consejo distrital 8 un escrito de queja, signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática en Quintana Roo, en el que denuncia a la ciudadana Ana Peralta, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, al propio Ayuntamiento de Benito Juárez, al Coordinador de Comunicación del referido ayuntamiento, al medio de comunicación “Pueblo Informado” y quien resulte responsable, la supuesta propaganda gubernamental personalizada del Ayuntamiento en favor de la denunciada, uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación para promoción personalizada, aportación de entes prohibidos en el pautado que se denuncia, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, actos anticipados de campaña, cobertura informativa indebida y violación al artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General, pues la conducta denunciada vulnera la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
2. De igual forma, en el escrito, solicitó el dictado de las siguientes medidas cautelares:

“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: **PUEBLO INFORMADO** cuyo link de página: <https://www.facebook.com/profile.php?id=61551879132460> y cuyo link de enlace publicación: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid02iwebykbWfKN7KQQbwrZNJ5LzeW1oRvxX5hiNJEj93qF5cqrFpnHvEegpdujDK4yCI&id=61551879132460 y que las mismas están PAUTADAS, ya que constituyen un posicionamiento adelantado y en consecuencia propaganda personalizada de la C. ANA PATRICIA PERALTA en las publicaciones denunciadas.

Las medidas cautelares se solicitan a fin de que se evite una vulneración al artículo 134 constitucional, así como a los principios de neutralidad e imparcialidad que deben seguir los funcionarios públicos; así como una posible vulneración al principio de equidad de cara al proceso electoral local de 2024 y lo consagrado en los principios rectores de la materia.

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 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.”

3. **Radicación de queja.** El veinticinco de marzo, la Dirección Jurídica registró el escrito de queja referido en el antecedente inmediato anterior, bajo el número IEQROO/PES/078/2024, reservó su admisión, así como el pronunciamiento de medidas cautelares y solicitó la certificación de diecinueve URLs, contenidos en el escrito de queja.
4. **Inspección ocular.** El veintiséis de marzo, la Dirección Jurídica realizó la inspección ocular de los diecinueve URLs aportados por el PRD dentro del escrito de queja, levantando el acta circunstanciada respectiva.
5. **Remisión del Proyecto de Acuerdo.** El veintiocho de marzo, la Dirección, notificó el proyecto de Acuerdo de mérito a la Consejera Presidenta de la Comisión, para los efectos conducentes.

6. **Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-050/2024.** El treinta de marzo, la CQyD mediante el referido acuerdo, determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso.
7. **Notificación del Acuerdo.** En fecha treinta y uno de marzo, se notificó el acuerdo referido en el párrafo anterior, al partido actor.

2. Medio de Impugnación

8. **Recurso de Apelación.** El dos de abril, a fin de controvertir el Acuerdo precisado en el párrafo que antecede, el PRD, promovió el presente Recurso de Apelación.
9. **Acuerdo de turno.** El ocho de abril, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se ordenó integrar y registrar el expediente RAP/070/2024, el cual fue turnado a la ponencia de la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, por así corresponder al orden de turno.
10. **Acuerdo de admisión.** El nueve de abril, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios, se admitió a trámite la demanda.
11. **Cierre de instrucción.** El doce de abril, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios una vez sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y Competencia

12. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación promovido por la parte actora, toda vez que viene a controvertir el Acuerdo de medidas cautelares emitido por la Comisión de

Quejas y Denuncias del Instituto, solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/078/2024.

13. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 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.

2. Procedencia

14. Del examen previo al estudio de fondo, este Tribunal no advierte alguna causal de improcedencia en el presente asunto, en términos del artículo 31 de la Ley de Medios.
15. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia en los términos expuestos en el acuerdo de admisión del nueve de abril.

3. Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios

16. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesto por la parte quejosa, se desprende que su **pretensión** es que se revoque el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-050/2024 emitido por la Comisión, por medio del cual se declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas dentro del expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/078/2024.
17. Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Comisión, inaplicó lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 17, 116 y 134 de la Constitución Federal; artículo 449 numeral 1, inciso e), 474 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y artículo 425 fracción I de la Ley de Instituciones.

18. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer ocho agravios que se relacionaran de la siguiente manera.

- **Vulneración al artículo 17 Constitucional, derivado de la violación a una justicia pronta.**
- **Violación al artículo 17 en su vertiente de Exhaustividad, por la vulneración a su derecho de acceso a la justicia, derivado de un análisis indebido respecto de las conductas denunciadas.**
- **Violación al artículo 17 en su vertiente de Exhaustividad, por la vulneración a su derecho de acceso a la justicia, al dejar de analizar conductas denunciadas.**
- **Transgresión al principio de legalidad derivado de la falta de fundamentación y motivación de la determinación de improcedencia de las medias cautelares.**
- **Violación al artículo 17 constitucional federal derivado de la incongruencia interna y externa, así como por la variación de la litis.**
- **Indebido análisis de todas las quejas presentadas por el PRD, para el posicionamiento de Ana Peralta.**
- **Vulneración al principio de equidad e indebido uso de recursos públicos por la indebida cobertura informativa.**
- **Violación al artículo 17 constitucional federal en su vertiente de justicia completa.**

4. Metodología de estudio

19. Con la finalidad de llevar a cabo un debido estudio de fondo, en primer lugar, se realizará el planteamiento del problema jurídico a resolver. Posteriormente, se realizará el estudio de los argumentos expuestos por el recurrente en vía de agravios, atendiendo el orden temático antes citado con la precisión de que el segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo y octavo agravio se atenderán de forma conjunta, por encontrarse relacionados con la vulneración al principio de exhaustividad, así como la violación al principio de legalidad, congruencia y variación de la litis;

finalmente, se expondrán en cada caso, las razones y los fundamentos que apoyen la decisión que se adopte.

20. Lo anterior, sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos y no el orden en que el órgano o Tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000³ de rubro: *“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”*.
21. Así, de acuerdo al criterio⁴ emitido por la Sala Superior, el juzgador debe analizar de manera integral el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.

5. Estudio de Fondo

5.1 Planteamiento del caso.

22. 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 señala ocho motivos de agravios en los que esencialmente plantea transgresiones a los principios de legalidad, exhaustividad, equidad, así como la indebida fundamentación y motivación, uso indebido de recursos públicos.
23. Lo anterior, toda vez que aduce esencialmente, que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues a pesar de que la autoridad responsable tuvo plenamente acreditadas las

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

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

publicaciones denunciadas y que estas fueron realizadas por los medios de comunicación que se denuncian, determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

24. Aunado a que denuncia que de las publicaciones la autoridad responsable tampoco llevó a cabo un estudio exhaustivo respecto a las publicaciones que contenían.
25. Es decir, desde su perspectiva con dichas publicaciones se configura la indebida propaganda gubernamental y pago del pautaado por las publicaciones, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada; y no obstante dicha circunstancia considera que la responsable no analizó la causa de pedir a partir de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora.
26. 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.
27. Previo al estudio de los agravios plateados, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso concreto que servirá de base para la resolución del presente asunto.

5.2 Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado.

28. A fin de pronunciarse sobre la improcedencia, la Comisión a partir del párrafo 24, procede a realizar el estudio preliminar del caso, con posterioridad, en los párrafos 38 al 58, describe las pruebas ofrecidas por el partido actor, de entre estas las técnicas aportadas en su escrito de queja, a las cuales le otorgó valor probatorio indiciario; estableció el marco normativo aplicable al caso, y a partir del párrafo 60 señala lo que se tiene

por acreditado, respecto de las publicaciones presuntamente transgresoras de la normativa.

29. Por lo que hace a la propaganda gubernamental personalizada, la responsable determina, que de la inspección ocular realizada a los diecinueve enlaces, si bien se aprecia a la denunciada en 4 imágenes, de manera preliminar, no advirtió elementos constitutivos de dicha conducta, para ello, se pronunció sobre el análisis de los elementos de prueba, de los que se acreditó a párrafos 61 al 67, lo siguiente:

URLS (Links)	VALORACIÓN
1	Se trata de una presunta imagen de una factura expedida por la persona moral "24 ALTERNATIVA EN PUBLICIDAD, S.A DE C.V", expedida a favor del "Gobierno Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo" por concepto de pago de publicidad.
3	Se trata de una publicación realizada por la denunciada alojada en su cuenta verificada en la red social de Facebook en el perfil "Ana Paty Peralta" en la cual refiere que se inscribió al proceso interno el Partido Morena para la selección de la candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.
9, 10, 11 y 19	Se trata de páginas de inicio de las redes sociales Facebook e Instagram por el usuario "Ana Paty Peralta".
4 y 5	Se trata de recibos de pago de publicidad realizada en facebook en la que se observan pagos por una cantidad de dos mil a dos mil quinientos pesos y nueve mil a diez mil pesos, los cuales aparecen en estado en inactivo, mismos que dicen ser presuntamente pagados por el perfil de facebook "Pueblo informado".
6	Se trata de la página de inicio del perfil de facebook "Pueblo informado".
7	Se trata de la página de inicio del perfil de facebook "Quintana Roo obradorista noticias".
15	Se trata de una biblioteca de anuncio del Ayuntamiento de Benito Juárez de la página de Meta de la red social facebook, que muestra un recibo de un anuncio que marca un estado inactivo y un importe gastado de diez mil a quince mil pesos, pagado por el Ayuntamiento de Benito Juárez, acompañado de dicha publicación, tratarse de la biblioteca de anuncios de facebook (sic) cuyo propósito es brindar información a los usuarios para buscar contenidos de acuerdo a sus preferencias de búsqueda o intereses, en el caso de los anuncios sobre temas sociales, elecciones o política, se usa el informe de la biblioteca de anuncios para ver el gasto total general y detalles por anunciante y ubicación.
17 y 18	Se trata de las páginas de inicio del perfil verificado del "Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo", en la red social facebook e Instagram.
4	No serán motivo de análisis para determinar la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas, toda vez que el numeral 4 corresponde a una página deshabilitada de la red social facebook.
14 y 16	Corresponden a un apartado de ayuda de Meta Platform Inc., para empresas sobre los anuncios de la red social facebook.
12	No serán motivo de análisis para determinar la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas, toda vez que hace referencia a una publicación realizada por el perfil "Morena Quintana Roo oficial" en la red social facebook, en donde únicamente hace de conocimiento público quienes serán sus candidatas aspirantes a las presidencias

	municipales de Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad, Quintana Roo del proceso actual.
--	---

30. Por lo antes señalado, la Comisión de Quejas determinó no considerar dentro de su análisis los links con numerales 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18 y 19, toda vez que a su consideración no guardaban relación alguna con la solicitud de adopción de medidas cautelares solicitadas.
31. Posteriormente, en el párrafo 67, señala que para el dictado de las medidas cautelares únicamente se tomara en cuenta para su estudio y análisis el link del numeral 3⁵, sin embargo, también analizó las ligas 2, 8 y 13, tal como se observa en el cuadro siguiente:

LINK (URL)	VALORACIÓN
3	Se trata de una publicación realizada desde la red social Facebook, por el usuario "Ana Paty Peralta".
2, 8 y 13	Corresponden a publicaciones alojadas en la red social facebook por dos diferentes medios de comunicación digitales, las cuales fueron realizadas en pleno ejercicio de su actividad periodística

32. Seguidamente, en el párrafo 79 comienza el análisis del link 3, para determinar si su contenido vulnera la promoción personalizada y el uso de recursos públicos, establecidos en el párrafo séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.
33. En ese sentido, la autoridad en atención a la jurisprudencia 12/2015 de rubro: *"PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PUBLICO. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA"* determinó que del link 3, no se configuraba el elemento objetivo ni temporal, primeramente, pues la publicación fue difundida por la denunciada en su cuenta verificada de la red social facebook, por lo cual no fue posible establecer que se actualizara la promoción personalizada ni el uso de recursos públicos.

⁵ La Comisión con fundamento en el artículo 413, párrafo segundo de la Ley de instituciones, le otorgó a dichas probanzas valor probatorio pleno, al no estar controvertida ni desvirtuada en su contenido y el alcance probatorio, otorga plena certeza sobre la existencia de las publicaciones denunciadas.

34. Ahora, por cuanto a las publicaciones de los numerales 2, 8 y 12, la Comisión aplicó nuevamente la jurisprudencia 12/2015, señalando que al tratarse de publicaciones, se encontraban protegidas por el manto protector de la libertad de expresión con que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística y que constituye un eje de circulación de ideas e información pública que se encuentra amparado por la libertad periodística y el derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución General, por lo que no eran susceptibles de ser eliminadas.
35. De igual manera, la responsable realiza un pronunciamiento respecto a lo que debe entenderse como propaganda gubernamental, pero no señala respecto a cual, de las ligas denunciadas hará el estudio o análisis respectivo.
36. Por último, analizó anticipados de campaña mediante la jurisprudencia 4/2018⁶ de rubro *"ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)."* y la Jurisprudencia 2/2023⁷ de rubro *"ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA."*
37. En tal contexto determinó bajo la apariencia del buen derecho, preliminarmente, que no era posible relacionar a la denunciada con los actos anticipados de campaña señalados por el quejoso, por las publicaciones denunciadas, a su impacto en determinada contienda y al principio de equidad en la misma, ya que, al analizar el elemento subjetivo

⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

⁷ Consultable en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

de los actos aludidos, no se desprendió que la denunciada haya manifestado expresa o implícitamente una invitación al voto o solicite apoyo a su candidatura.

38. Así, de manera preliminar señaló que no se actualizó la promoción personalizada de la denunciada, así como los actos anticipados de campaña, ni existen elementos, que al menos de forma indiciaria, acreditaran el uso de recursos públicos para su realización.
39. Por cuanto a la tutela preventiva solicitada por el quejoso, es de señalarse que, tal y como ha quedado establecido en el cuerpo del presente documento jurídico señaló que, de manera preliminar, no existe, ni de forma indiciaria, elementos que permitan presumir que la publicación denunciada vulnere el marco normativo aplicable.
40. Por último, determinó que en el caso, únicamente se resuelve en relación a las medidas cautelares solicitadas, sin que con ello se pronuncie respecto al fondo del escrito de la queja, toda vez que el mismo será analizado, en el momento procesal oportuno, previo desahogo del procedimiento que al efecto corresponda.
41. Así, previo al estudio de los agravios plateados, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso concreto que servirá de base para la resolución del presente asunto.

5.3. Marco Normativo

a) 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 Federación⁸, 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

⁸ Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: www.te.gob.mx

generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho, peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como de los valores y principios reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales, con la prevención de su posible vulneración.

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 siguientes⁹:

- **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*. -**apariciencia 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 ocasionaría, 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**”.¹⁰

Por tanto, antes de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, se debe llevar a cabo un *análisis previo* en el que se desprenda la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada.

⁹ Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: www.te.gob.mx

¹⁰ Consultable en el siguiente link:

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

Lo anterior debe ser así, toda vez que el artículo 17 de la Constitución Federal consigna los principios rectores de la impartición de justicia, para hacer efectivo el derecho a la jurisdicción. De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales; que son evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

b) Procedimiento Especial Sancionador

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

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

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

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

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

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

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

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

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

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

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

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

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

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

a) No se aporten u ofrezcan pruebas, y

b) Sea notoriamente frívola o improcedente.

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

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

c) 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 legalmente¹¹.

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

¹¹ 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/IJSEapp/>

pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión¹².

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.

d) 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 (...)

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad (...).

Lo transcrito, 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.

e) Fundamentación y Motivación

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias¹³.

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)¹⁴.

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

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso¹⁵.

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos¹⁶.

¹² 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/USEapp/>

¹³ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo. 152

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

¹⁵ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

¹⁶ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

f) Promoción Personalizada

El artículo 41, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que durante el tiempo que comprenden las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la ciudad de México y cualquier otro ente público.

Siendo las únicas excepciones a lo anterior, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, el artículo 134, párrafo octavo, igualmente de la Constitución Federal, establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

El artículo 285, de la Ley de Instituciones define el concepto de campaña electoral, como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones, candidaturas comunes y las personas candidatas registradas, para la obtención del voto; establece que se entienden por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las personas candidatas o personas voceras de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Así mismo, define por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las personas candidatas registradas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por su parte, el artículo 293, establece que las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión en que se apruebe el registro de candidaturas para la elección respectiva, las cuales deberán concluir tres días antes de la celebración de la jornada electoral; y especifica que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios, y cualquier otro ente público.

Señalando como únicas excepciones a lo anterior, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, conforme a las normas aplicables en la materia; constringiendo a los servidores públicos de abstenerse de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada de servidores públicos con las excepciones previstas en el presente artículo.

Aunado a ello, la Sala Superior emitió la jurisprudencia 12/2015 de rubro "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", en la que asentó los criterios para identificar la propaganda personalizada de las personas servidoras públicas, a través del estudio de los elementos personal, temporal y objetivo.

Asimismo, al resolver el recurso SUP-REP-57/2016¹⁷, consideró que la promoción personalizada de una persona servidora pública constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en que se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal, que destaque los logros particulares obtenidos por la persona ciudadana que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado.

g) Propaganda Electoral

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

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

¹⁷ Consultable en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el link <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

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

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

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

h) Imparcialidad Respecto de la Utilización de Recursos Públicos

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

Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política¹⁸.

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

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

Lo anterior es así, porque se vulnera el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas descritas cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos.

Por su parte, el numeral 400, fracción III, de la Ley de Instituciones, establece como infracciones de las autoridades y servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado y de los Municipios, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución General cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales. Finalmente, la Constitución Local, establece en su numeral 166 BIS, primer párrafo, el incumplimiento del principio de imparcialidad, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

42. Es dable señalar que, lo determinado en el presente asunto, no implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad de las partes denunciadas dentro del expediente de queja IEQROO/PES/078/2024.

5.4. Análisis de los motivos de inconformidad

43. Tal y como se ha expuesto previamente, la litis en este medio de impugnación consistirá en determinar con base en la **metodología de estudio** si el actuar de la autoridad responsable es conforme a derecho, o si como lo alega la parte actora, resulta contrario a la normativa electoral,

¹⁸ Véase el criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, mismo que fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los ministros.

y de lo que resulte se determinará revocar, modificar, o en su caso, confirmar el acuerdo impugnado.

44. De esa manera, lo planteado con anterioridad encuentra sustento en el principio de exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que la parte actora solicitó.
45. En el acuerdo que se impugna, se determinó declarar improcedentes las medidas cautelares, solicitadas por el PRD en contra de la ciudadana Ana Peralta, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, al propio Ayuntamiento de Benito Juárez, al Coordinador de Comunicación del referido ayuntamiento, al medio de comunicación “Pueblo Informado” y quien resulte responsable, por supuesta propaganda gubernamental personalizada del Ayuntamiento en favor de la denunciada, uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación para promoción personalizada, aportación de entes prohibidos en el pautado que se denuncia, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, actos anticipados de campaña, cobertura informativa indebida y violación al artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General, pues la conducta denunciada vulnera la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales.

A) Transgresión al principio de legalidad y el acceso a una justicia pronta consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal.

46. El quejoso alega en como primer agravio, la supuesta vulneración al artículo 17 de la Constitución General, derivado de la violación a una justicia pronta, pues a su juicio, la resolución controvertida vulneró el precepto citado, ya que la responsable incurrió en la violación a los términos y plazos para dictar las medidas cautelares que establece la Ley de Instituciones, lo que a su criterio, trajo como consecuencia la violación

a la garantía de acceso a la impartición de justicia pronta consagrada a favor de los gobernados.

47. Es decir, alega que la autoridad responsable resolvió respecto las medidas cautelares el día treinta de marzo por lo que su dicho transcurrieron doce días después de la presentación de su escrito de queja para la determinación respecto al dictado de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, lo que a su juicio tuvo como consecuencia la vulneración de la garantía de acceso a la impartición de justicia.
48. Aunado a lo anterior, también alega que la autoridad responsable tuvo conocimiento de su queja siete días después de haberla presentado, tal y como se advierte en el acuerdo que se impugna, por lo que señala que tal actuación conlleva a una violación flagrante del principio de legalidad.
49. Refiere lo anterior, pues la autoridad responsable dejó de atender las disposiciones que rigen los PES y para acreditar la violación a la justicia pronta, por parte de la Comisión, expone lo mandado en el libro séptimo del Régimen Sancionador Electoral, título segundo del Procedimiento Sancionador, Capítulo tercero del Procedimiento Especial Sancionador de la Ley de Instituciones, específicamente en los artículos 425 al 431.
50. De las disposiciones legales previamente señaladas, el quejoso refiere que tal y como lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 427 de la Ley Electoral Local, en el procedimiento especial sancionador el dictado de las medidas cautelares en la queja, es de veinticuatro horas, por lo que aduce que la Comisión de Quejas del Instituto, violentó el procedimiento señalado en el aludido artículo.
51. Pues dicho precepto dispone que se dictarán las medidas cautelares solicitadas en la queja en un término de veinticuatro horas, lo que a su juicio no ocurrió, faltando con ello al principio general de derecho

consagrado en la tesis con número de registro 810781, la cual refiere que es un principio general del derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

52. Por lo anterior, a juicio del quejoso, al no estar especificada dentro de las atribuciones de la Comisión de Quejas, dictar medidas cautelares doce días después de la recepción de la queja, incurrió en una responsabilidad administrativa, y en consecuencia solicita que se pronuncie este Tribunal al respecto, ya que el acuerdo que ahora impugna, establece que es contrario al artículo 41 base V de la Constitución Federal.
53. Además, refiere que el principio de legalidad se torna como una prohibición a los actos arbitrarios y despóticos de las autoridades. En sentido faculta a la autoridad a desplegar los actos que se encuentren en el ámbito competencial respectivo y obliga a fundar y motivar los actos de autoridad, adecuada y suficientemente fundado.
54. En este tenor, para este Tribunal el motivo de **agravio** aducido por la apelante resulta **ineficaz**, por las consideraciones que enseguida se exponen.
55. Se dice lo anterior porque de acuerdo a lo establecido en el artículo 427 de la Ley Instituciones, los plazos para la admisión del escrito de queja empezarán a correr cuando la Dirección Jurídica reciba el escrito, que para el caso que nos ocupa, fue el día veinticinco de marzo, de modo que, el hecho de haberse aprobado el acuerdo de improcedencia de medidas cautelares el treinta de marzo siguiente, no implica la vulneración al principio de justicia pronta, al que hace referencia.
56. Así mismo, es importante señalar que la queja fue presentada por el impugnante el día diecinueve de marzo en el Consejo Distrital ocho con sede en la ciudad de Cancún, Quintana Roo y la Dirección Jurídica del Instituto con sede en Chetumal, la recibió el día veinticinco de marzo

y a partir de esta fecha, es que, conforme a la normativa, comienzan a correr los plazos y términos para el debido trámite del PES.

57. Por otra parte, vale precisar que aun y cuando se presente una queja ante un órgano desconcentrado del Instituto, ello no implica por sí el inicio de los plazos que el propio reglamento de quejas dispone para la sustanciación de un escrito de queja en términos de un PES.
58. En tal contexto, la Dirección Jurídica, por una parte, está facultada para llevar a cabo la reserva del derecho de admisión de dicha queja, y por la otra, también puede reservar el dictado de las medidas cautelares, a fin de implementar diversas diligencias de investigación con el objeto de allegarse de los elementos que le permitan determinar el pronunciamiento preliminar que con posterioridad deberá, en su caso, aprobar la autoridad responsable, lo que en la especie aconteció, tal y como se advierte del auto de radicación levantado por la autoridad instructora.
59. Tales actuaciones jurídicas se encuentran establecidas en los artículos 425 de la Ley de Instituciones y artículos 19, 21 y 59 del Reglamento de Quejas¹⁹.
60. De igual forma, robustece lo anterior el criterio sostenido por la Sala Superior jurisprudencia 22/2013²⁰ de rubro *“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN,”* en correlación con la tesis XLI/2009²¹ de rubro *“QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU*

¹⁹ Artículo 19. La Dirección llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, cuyo principal propósito es la averiguación de la verdad, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, debida diligencia, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expedites, mínima intervención, proporcionalidad y perspectiva de género, en armonía con las garantías aplicables para la atención de las víctimas. Artículo 21. La Dirección podrá reservarse la admisión del expediente de que se trate, con el propósito de realizar todas aquellas actuaciones previas que resulten necesarias, para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento.

Artículo 59. Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de notoria improcedencia, la Dirección, una vez que, en su caso, haya realizado las diligencias preliminares de investigación, suficientes y conducentes, dentro del plazo previsto legalmente para tal efecto, propondrá el Acuerdo respectivo a la Comisión, para que la misma se pronuncie al respecto en un plazo de veinticuatro horas.

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

²¹ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER”.

61. De ahí que, la Dirección Jurídica como autoridad sustanciadora del PES, al estar facultada para realizar la diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados, desplegó su facultad investigadora legal y jurisprudencialmente conferida, tal y como se advierte en las constancias de autos que integran el expediente, actuando de manera diligente y conforme a lo establecido en la normativa electoral, tal y como lo establece la tesis XXXVII/2015²² de rubro: *“MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN”.*
62. En consecuencia, de lo anterior, una vez recabadas las pruebas que a consideración de la Dirección Jurídica deben llevarse a cabo para resolver la adopción de medidas cautelares, presentó el proyecto de medidas cautelares a la Comisión de Quejas, aprobándose el proyecto el treinta de marzo. Sin que esto implique una violación al derecho de acceso de una justicia pronta y al principio del debido proceso.
63. Pues su actuar, igualmente se sustenta en lo dispuesto en la tesis XXVI/2015²³ de rubro *“MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACION PRELIMINAR”*, que dispone que, en situaciones excepcionales, derivadas de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares, y con el fin de que resulten efectivas, la autoridad puede reservarse proveer sobre tales medidas, hasta por un plazo igual, esto es cuarenta y ocho horas más del que le confiere la normativa en la materia, contadas a partir de la admisión.

²² Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 96 y 97.

²³ Visible en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

64. De manera que este Tribunal, después de un análisis sistemático y funcional de la tesis antes expuesta y atendiendo a la normativa local en el presente asunto, es que se concluye que la responsable aprobó el acuerdo en controversia, después de que la Dirección Jurídica llevó a cabo las diversas diligencias preliminares de los medios probatorios presentados por el denunciante, todas bajo la apariencia del buen derecho y por tanto, la vulneración de los principios en términos de lo expuesto por el partido apelante, no resulta ser correcta.
65. Ahora bien, respecto a que la notificación se llevó a cabo un día después de haber emitido el acuerdo que hoy se impugna, este deviene también de ineficaz puesto que si bien, la notificación -personal- del acuerdo, se realizó un día después de la aprobación del mismo, esto no resulta ilegal ni contrario a la normativa constitucional como intenta hacer valer el partido recurrente, ya que conforme a lo dispuesto en el capítulo XI de “Notificaciones” del Reglamento, las mismas se harán a más tardar dentro de los dos días siguientes a aquel que se dicten los acuerdos o resoluciones, por lo que lo argumentado por el apelante carece de fundamento, ya que la notificación estuvo dentro del término establecido por la normativa reglamentaria y por la vía solicitada por el apelante en su escrito primigenio de queja.
66. Por último, la ineficacia del agravio que invoca el PRD, derivado de una indebida cuestión procedimental, se debe a que no controvierte de manera frontal lo sostenido en el acuerdo de medidas cautelares, ya que su pretensión principal es que se declaren procedente la medida cautelar solicitada, y el tiempo de resolución no es un factor determinante para alcanzar que se revoque el acuerdo en controversia.
67. Aunado a que la emisión del acuerdo impugnado, se llevó a cabo después de realizar las diligencias de investigación que a juicio de la Dirección Jurídica resultaban necesarias, lo cual tuvo lugar cinco días después de radicada la queja en la citada Dirección, sin que tales actuaciones

violenten los principios constitucionales de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.²⁴

B) Vulneración al principio de exhaustividad, debido proceso, legalidad y debido proceso, congruencia, equidad y neutralidad, por la indebida cobertura informativa, uso indebido de recursos públicos y la variación de la litis.

68. En relación a este agravio el quejoso alega violaciones a diversos principios que rigen la materia electoral, que, a su juicio transgrede el artículo 17 de la Constitución General, mismo que tutela el derecho de acceso a la justicia, y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en materia electoral.
69. Lo anterior, aduciendo que, en el cuerpo del acuerdo impugnado, la autoridad responsable se limitó en analizar los hechos denunciados bajo el tamiz de la Jurisprudencia 12/2015²⁵ y dejó de analizar la causa primigenia de la queja donde denunció varias conductas.
70. A consideración de este Tribunal los **agravios** planteados por el actor son **fundados**, pues se advierte que el acuerdo emitido por la Comisión vulnera los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al dejar de analizar la totalidad de las probanzas aportadas, así como de realizar un estudio integral y contextual de las publicaciones denunciadas.
71. Lo anterior, porque la responsable consideró como lícitas las publicaciones denunciadas, al encuadrarlas como parte de un ejercicio periodístico, además de señalar que no existían pruebas que desvirtuarán su licitud; por otra parte, razonó que, no se acreditaba la promoción personalizada de la servidora pública denunciada, al considerar que para su actualización debía acreditarse el uso de recursos públicos.

²⁴ Argumentos que también ha sostenido la Sala Regional, dentro del expediente SX-JE-50-2024, el ocho de abril de dos mil veinticuatro.

²⁵ "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA".

72. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, la Sala Xalapa ha señalado que para la determinación de ese tipo de cuestiones, debe realizarse una valoración de todos los elementos del caso y de su contexto, al resolverse en sede cautelar.²⁶
73. Lo anterior, porque corresponde a quien determina sobre el dictado de las medidas cautelares evaluar si los hechos o conductas denunciadas constituyen o no una infracción, a partir de una valoración conjunta de las pruebas, los autos del expediente y del contexto.
74. Ello, porque de las pruebas aportadas se pueden demostrar las conductas denunciadas, pero la acreditación de la infracción, dependerá de la valoración del juzgador que resuelva.
75. Así, para que la autoridad emita la medida cautelar debe contar con información suficiente, y de un análisis preliminar, pueda determinar la existencia o probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas presuntamente ilegales se llevarán a cabo de manera probable, aun y cuando no esté debidamente probado el hecho denunciado.
76. Al respecto, debe tenerse presente que una de las finalidades del dictado de la medida cautelar es evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable.
77. En tal sentido, cabe señalar que el estándar probatorio de las medidas cautelares es más de evaluación, por lo que, basta la actualización de indicios razonables sobre lo alegado²⁷, sin necesidad de que el hecho este debidamente acreditado.
78. Por tanto, se debe asumir que la decisión cautelar, en sí misma, se sujeta al razonamiento probatorio, por lo que debe contar con un marco de

²⁶ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el expediente SX-JE-51/2024, de fecha ocho de abril de dos mil veinticuatro.

²⁷ Similar criterio se sustenta en el expediente SUP-REP-62/2021 así como el diverso SUP-REP-111/2022 y su acumulado.

suficiencia para decidir sobre la concesión o denegación de la medida cautelar, de forma que no sería jurídicamente permisible emitir tales medidas con elementos carentes de objetividad o razonabilidad.

79. De ahí que, al decretar la medida cautelar, la autoridad emisora debe realizar una valoración estricta y tener la convicción de que existe un peligro o riesgo inminente de transgresión a los principios rectores de la función electoral, ante la posibilidad de que las conductas denunciadas, probablemente constitutivas de un ilícito electoral, podrían generarse nuevamente.
80. En el caso que nos ocupa, se negó la medida cautelar pues se partió del hecho que 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 podría 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.
81. Sin embargo, se pasó por alto que obran en el expediente pruebas que valoradas de forma preliminar y la apariencia del buen derecho, desvirtúan tal conclusión, puesto que de los URLs 2, 5, 8, 14, 15 y 16, se pueden advertir elementos que permiten inferir una posible vulneración a la normativa electoral.
82. Así, la presunción de que la publicación denunciada corresponde a la labor periodística, que se califica de lícita, podría desvirtuarse, ya que es posible advertir que la publicación denunciada, desde un punto de vista cautelar, se trata de una difusión pagada por el supuesto medio de comunicación “Pueblo Informado” tal como se puede apreciar en los URLs 2 y 5 del acta

de inspección ocular²⁸ que obra en el expediente y que la Comisión no analizó.

83. 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 aquellas en que debió centrar su determinación.
84. 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.
85. Ante las relatadas consideraciones, en el acuerdo impugnado se advierte un vicio de incongruencia y falta de exhaustividad, ya que se dejó de analizar en forma cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, si la publicación denunciada, a partir de que se trataba de un anuncio y/o publicidad, así como de su contenido y contexto de su difusión, constituía o no, propaganda gubernamental personalizada.
86. Así mismo, del estudio preferente del acuerdo impugnado, este Tribunal estima que la Comisión dejó a un lado el estudio en conjunto de los elementos de la imagen identificada en el URL 8, en la cual se observa a Ana Peralta, en la parte superior el nombre “ANA PATY PERALTA”, “CANDIDATA”, “POR AMOR A CANCÚN QUE SIGA LA TRANSFORMACIÓN”. Imagen publicada en la red social facebook por el perfil “Quintana Roo Obradorista Noticias”.
87. Por otra parte, para este Tribunal, el análisis de la responsable carece de exhaustividad pues los links 14, 15 y 16 contienen bibliotecas y librerías

²⁸ Documental pública que tiene pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción I, apartado A) de la Ley de Medios, por ser expedida por un órgano electoral.

de las cuales se puede inferir, que tales publicaciones podrían tratarse de anuncios o publicidad contratada, en redes sociales y/o internet.

88. Al respecto, se advierte que la autoridad únicamente analizó el URL 3, para el dictado de la medida cautelar, pero determinó que dicha imagen, *a prima facie*, no actualizaba propaganda personalizada ni el uso de recursos públicos.
89. Sin embargo, del escrito de queja, se advierte que también solicitaron analizar la contenida en los URL 2 y 5, al tratarse de la misma imagen, señalando respecto a la 2 que era una nota periodística amparada bajo la libertad de expresión, y que la numero 5 correspondía a un recibo de pago de publicidad realizada en la red social facebook, no obstante refirió que en el caso de la 5, no guardaba relación con la solicitud del dictado de la medida cautelar.
90. Por tales motivos, las ligas referidas en el párrafo 81 debieron analizarse de acuerdo al contexto y los elementos que se contienen en las mismas, pues de ellas pueden advertirse palabras como “anuncio”, “publicidad” y “candidata”, además del nombre y la imagen de la denunciada.
91. De ahí que, en este sentido, le asiste la razón al PRD, ya que el acuerdo impugnado vulneró los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al dejar de analizar la totalidad de las pruebas aportadas, de llevar a cabo un estudio integral y contextual de las publicaciones denunciadas, en atención a los hechos y agravios solicitados en el escrito primigenio del impugnante.
92. En tal sentido, es criterio de la Sala Regional Xalapa, que la determinación de si se actualiza o no una infracción, o si en el caso, se desvirtúa la presunción de licitud de la actividad periodista en sede cautelar, ello derivará de una valoración judicial de todos los elementos del caso y de su contexto, más no de las cargas probatorias.

93. En ese sentido, desde la perspectiva del buen derecho y peligro en la demora en el caso, existen indicios para que la autoridad administrativa pueda desvirtuar la supuesta nota informativa de un medio de comunicación, cuya licitud se presume, porque al existir una prueba con la que se puede acreditar, que la misma se trataba de un anuncio publicado en el medio denominado “Pueblo Informado Noticias”
94. En tal sentido se advierte que la Comisión debió justificar jurídicamente por qué la publicación denunciada, desde su perspectiva, consistía en una nota periodística, puesto que el impugnante proporcionó la imagen y el link de la biblioteca de anuncios de la cuenta de Facebook del multicitado medio de comunicación, de la que, como se ha establecido, la publicación denunciada se encuentra catalogada como un anuncio.
95. Por tal motivo, se aduce que la Comisión no fundó ni motivó adecuadamente el acuerdo combatido, pues partió del argumento que la publicación denunciada se trataba de una nota periodística que se encontraba amparada por la presunción de licitud de la actividad periodística, sin desvirtuar, desde la perspectiva cautelar y preliminar, la prueba aportada por el partido, conforme con la cual dicha publicación podría ser un anuncio y/o publicidad pagada.
96. Por otra parte, la autoridad responsable paso por alto lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general, el cual dispone que en ningún caso la propaganda gubernamental personalizada incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
97. Al respecto, en la jurisprudencia 12/2015²⁹, la Sala Superior estableció los elementos que deben considerarse para poder estar en la posibilidad

²⁹ “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”. 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. Véase la sentencia que la Sala Superior emitió en el expediente SUP-REP- 9/2024.

jurídica de determinar si una propaganda gubernamental personalizada puede constituir una infracción en materia electoral.

98. Por cuanto al **elemento personal**, se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
99. En relación al **elemento temporal**, es útil para definir, primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución general y, a su vez, para decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente. En este caso, el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante.
100. Ahora, en cuanto al **elemento objetivo o material** impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si efectivamente revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.
101. Al respecto, la Sala Superior ha determinado que la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otros elementos, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a cualidades; aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de atribuciones del cargo público, se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral.
102. En el mismo sentido, ha señalado que ante indicios de la posible promoción personalizada de una persona servidora pública, se debe

considerar íntegramente el contexto de los hechos y no el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz o algún otro elemento relacionado con esa persona servidora pública implicada, para tener certeza de si el propósito fue la difusión de este tipo de propaganda.

103. Así, lo relevante para acreditar la irregularidad denunciada es que la persona servidora pública utilice o se aproveche de la posición en la que se encuentra para que, de manera explícita o implícita, haga promoción para sí o cualquier otra persona, ya que tiene la obligación constitucional de conducirse, en todo contexto, bajo los principios de neutralidad e imparcialidad.
104. En ese tenor, la vulneración a la restricción constitucional establecida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución general, podría darse por promoción personalizada, derivada del aprovechamiento de la posición en que se encuentran las personas servidoras públicas, para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o una persona tercera, que pueda afectar la contienda electoral, o, en su caso, por el indebido uso de recursos públicos.
105. Sin embargo, se actualiza dicha infracción no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos en los que no pueda considerarse una nota informativa o periodística, sino también cuando los mensajes se relacionen con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público.³⁰
106. En tal sentido, los artículos 166 Bis de la Constitución de Quintana Roo, así como 293, último párrafo, y 400, fracciones III y IV, de la Ley electoral local prohíben, a las y los servidores públicos de la entidad utilizar en la propaganda gubernamental elementos que impliquen una promoción

³⁰ Criterio sostenido por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-9/2024.

personalizada, así como el uso indebido de los recursos públicos, de forma que su transgresión se considera una infracción a la normativa electoral.

107. Ello, con el fin de tutelar los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad a los que están sometidas las personas servidoras públicas durante todo el tiempo del ejercicio de su cargo y con mayor intensidad durante la cercanía y desarrollo de un proceso electoral³¹.
108. Pues si bien, las personas servidoras públicas tienen el derecho a participar en la política, no deben abusar del cargo que ostentan para posicionarse o quebrantar la equidad³², por ello, los principios referidos tienen la finalidad de evitar una influencia indebida de los servidores públicos en las contiendas electorales³³.
109. De esta manera, el contexto normativo aplicable permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, referente a que el proceder de las personas del servicio público influya en la voluntad de la ciudadanía.
110. Por ello, las disposiciones constitucionales tienen como propósito prevenir y sancionar los actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda, legalidad, imparcialidad y neutralidad.
111. Por esta razón, las personas servidoras públicas tienen un especial deber de cuidado para que, en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.
112. Ahora, cuando se involucren medios de comunicación, las personas con cargos públicos deben realizar un uso adecuado de ellos, evitando que se

³¹ Consultable en la sentencia del expediente SUP-REP-111/2021.

³² Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-21/2018 y SUP-REP-139/2019.

³³ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-REP-183/2020.

lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstenerse de realizar actos y/o conductas que alteren la equidad en la contienda.

113. La naturaleza y/o calidad del servidor público es relevante para evaluar el especial deber de cuidado que deben observar con motivo de sus funciones, de forma que las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado en atención al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público.
114. Para evaluar si un acto realizado por algún servidor o servidora pública afecta o incide injustificadamente en alguna contienda electoral, debe tenerse en cuenta lo siguiente³⁴:
 - El cargo, el poder público al que se adscribe, el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo.
 - Las funciones que ejerce, la influencia y el grado de representatividad del Estado o entidad federativa.
 - El vínculo con un partido político o una preferencia electoral, de entre otros elementos que permiten generar inferencias válidas de un posible desempeño indebido de sus funciones públicas.
115. Por ello, es innecesario que se demuestre el uso o empleo de recursos públicos para tener por actualizada la promoción personalizada, pues lo relevante es que se acrediten los elementos antes mencionados, en función de su contenido y al contexto de su difusión, considerando que el medio de difusión de la propaganda debe entenderse de manera genérica,

³⁴ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-183/2020 y SUP-REP-15/2019.

ya que puede comprenderse a cualquiera que tenga como finalidad su divulgación frente a la ciudadanía³⁵.

116. De esta manera, aun y cuando la actividad de promoción se realice a través de un ejercicio de la actividad periodística en donde no se utilicen recursos públicos, no se configura una causa que excluya tener por actualizada la infracción, porque para tenerla por colmada no se requiere que se trate de un elemento propagandístico que derive de erogaciones provenientes de las arcas del Estado.³⁶
117. Por tanto, resulta incorrecto señalar que para poder acreditar en sede cautelar la posible infracción de promoción personalizada, se requería acreditar el uso de recursos públicos en la publicación denunciada, de ahí la indebida fundamentación y motivación, así como la falta de exhaustividad del acuerdo impugnado, al dejar de considerar y valorar el contenido de las publicaciones como el contexto de su difusión.
118. Además, resultaron incongruentes, pues el no tener por acreditado el empleo de recursos públicos en la publicación denunciada, implicó, como consecuencia inmediata y directa, la imposibilidad para que se actualizara la promoción personalizada de la denunciada en sede cautelar.
119. Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que las libertades de expresión y prensa, en manera alguna constituyen derechos que exceptúen a las personas servidoras públicas del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en materia de neutralidad e imparcialidad establecida, particularmente, dado su especial deber de cuidado.
120. En tal caso, se debe analizar, bajo la apariencia del buen derecho, el contenido y el contexto en el que se emitió y difundió la publicación

³⁵ Se incluye a la radio, televisión, las redes sociales, las páginas de internet, los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda. Véase lo resuelto en el expediente SUP-REP-151/2022 y acumulados, así como la Jurisprudencia 17/2016 "INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29].

³⁶ Sentencias emitidas en los expedientes REP-416/2022 y acumulados, así como SUP-REP-393/2023.

denunciada, de acuerdo con los hechos, conductas e infracciones que fueron denunciadas.

- La promoción personalizada puede derivar del aprovechamiento de la posición en la que se encuentran las personas servidoras públicas, para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.
- El especial deber de cuidado que tienen las personas servidoras públicas de que, en el desarrollo de sus funciones, no transgredan los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.

121. Por lo que, en el caso, se puede observar que las publicaciones denunciadas contienen lo siguiente:

- En la publicación se destacan la imagen, el nombre y/o el sobrenombre y cargo de la denunciada, así como el lugar en el que se desempeña como tal:
- Tales elementos, vinculados con la función de sus actividades ordinarias como alcaldesa, pueden generar un indicio de que la publicación buscaba generar simpatía o aceptación entre la población o audiencia.
- La publicación denunciada se difundió en pleno desarrollo del proceso electoral para renovar al Ayuntamiento, y en el que la denunciada participaba en el procedimiento interno de selección de morena para obtener la correspondiente candidatura para poder reelegirse como presidenta municipal o alcaldesa.

122. Por tanto, se debió realizar el estudio en sede cautelar del contenido de la publicación denunciada, y bajo la apariencia del buen derecho analizar si derivado de la publicación del medio denominado “Pueblo Informado Noticias” la denunciada ajustó su conducta al especial deber de cuidado que tendría como servidora pública para que, en el desempeño de sus

funciones, evitara poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

123. Así, al tratarse de un anuncio, se debe analizar, de forma cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, si la publicación denunciada, así como de su contenido y contexto de su difusión, constituía o no propaganda gubernamental personalizada.

C) Propaganda Gubernamental, artículo 41 de la Constitución Federal

124. Ahora bien, el actor también señala como motivo de agravio que la Comisión sólo analizó los elementos para identificar la propaganda personalizada de los servidores públicos, basándose en lo dispuesto en la jurisprudencia 12/2015, pero dejando de atender y analizar lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución General, que vela por la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, pues señala que la denunciada incurre en esa violación, por tanto, vulnera el principio de equidad en la contienda.
125. En tal sentido, hace valer que el motivo de la queja deriva de una publicación realizada por el medio de comunicación “Pueblo Informado Noticias”, de fecha 8 de marzo, lo que a su parecer vulnera, además del precepto constitucional señalado, lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG559/2023, que contempla las excepciones para la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, pues señala tal conducta no se encuentra dentro de tales salvedades.
126. Por lo que, refiere que al negarse el dictado de la medida cautelar, se dejaron de tutelar los principios de equidad e imparcialidad que rigen los procesos electorales.

127. Además que, se advierte la Comisión si bien mencionó en el acuerdo impugnado lo relativo a la propaganda gubernamental³⁷, fue omisa en pronunciarse sobre la misma para el dictado de la medida cautelar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, dejando de atender la causa de pedir del actor, en el mismo orden sostiene que el acuerdo impugnado vulnera el principio de legalidad, pues no guarda relación lo denunciado con lo resuelto, así que no se encuentra debidamente fundado y motivado.
128. En razón de lo anterior, a consideración de este Tribunal, el **agravio** planteado se considera **fundado** por transgredir los principios de exhaustividad, y consecuentemente, de legalidad.
129. Se dice lo anterior, porque del estudio realizado a las constancias que integran el expediente en que se actúa, este órgano jurisdiccional advirtió que el partido actor solicitó el dictado de medidas cautelares al sugerir una supuesta vulneración a la restricción para la publicación de propaganda gubernamental establecida en el artículo 41³⁸ constitucional.
130. En razón de ello, pidió el retiro de la publicación denunciada, al considerar que vulnera la equidad en la contienda electoral, puesto que, se encuentran en curso el proceso electoral ordinario concurrente.
131. Sin embargo, como lo señala el impugnante, del acuerdo impugnado se advierte que la Dirección Jurídica, *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 12/2015³⁹, misma que dispone que solo con la concurrencia de los elementos personal, objetivo y temporal se puede actualizar dicha infracción.

³⁷ Párrafo 94 del acuerdo impugnado.

³⁸ Párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo.

³⁹ 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.

132. Es decir, la responsable centra su determinación para negar la improcedencia de la medida solicitada en el análisis de la conducta referida, dejando de emitir pronunciamiento sobre el otorgamiento de la providencia cautelar solicitada, en el contexto de la propaganda gubernamental denunciada, pues como se ha referido, ni siquiera se pronunció al respecto.
133. 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.
134. En ese sentido, 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.
135. Ante las relatadas consideraciones, en el acuerdo impugnado se advierte un vicio de incongruencia, toda vez que como ya se señaló, la responsable se pronunció sobre la medida cautelar centrandó su análisis sólo en una de las conductas planteadas para análisis, es decir, únicamente se pronunció sobre propaganda personalizada.
136. En razón de lo **fundado del agravio**, la responsable deberá realizar el análisis de los parámetros⁴⁰ que deben atenderse, para determinar la existencia o no de propaganda gubernamental.

⁴⁰ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

- **Delimitación conceptual y elementos de la propaganda gubernamental**

137. En cuanto a la propaganda gubernamental, la Sala Superior la ha definido como toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.
138. Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda, entendida como una vertiente de comunicación gubernamental, consiste en que se pretende publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población. Esto es, se diferencia de aquella otra comunicación gubernamental que pretende exclusivamente informar una situación concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.
139. En tal sentido, la referida Sala ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto:
140. Respecto a su contenido, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
141. Por lo que hace a su intencionalidad, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.

142. Con relación a su temporalidad, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.
143. De lo expuesto, se advierte que la calificación de la propaganda gubernamental atiende propiamente a su contenido y no a los factores externos por los que la misma se generó.

D) Indebido análisis de todas las quejas presentadas por el PRD, para el posicionamiento de Ana Patricia Peralta de la Peña

144. Por último, no pasa desapercibido para esta autoridad, que el actor alega en su **agravio sexto** que la autoridad debió de acumular todas y cada una de las quejas que ha presentado desde noviembre de dos mil veintitrés, y solicita el pronunciamiento de las mismas por esta autoridad; dice lo anterior, por existir un posicionamiento reiterado de la servidora denunciada.
145. Para esta autoridad jurisdiccional no le asiste la razón, al resultar este **agravio inoperante**, pues cada queja ha sido presentada en diferentes fechas, por hechos y causas distintas a la que hoy se impugna, así como cada una ha sido atendida en los plazos que marca la ley conforme a derecho.
146. En relación al estudio y análisis del tópico de uso indebido de recursos públicos y cobertura informativa indebida, corresponderá a esta autoridad jurisdiccional determinar lo conducente, en el momento procesal oportuno, respecto de la actualización de dicha prohibición constitucional, por corresponder a un estudio de fondo y no, como un elemento determinante para la procedencia o no, de las medidas cautelares solicitadas en términos del partido apelante.
147. Lo anterior, se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior, al establecer que, para estar en condiciones de adoptar una determinación

concreta sobre este tema, es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no, una violación a la Constitución Federal o a la Ley⁴¹.

148. Por todo lo señalado, debe **revocarse** el acuerdo impugnado para que la Comisión emita una nueva determinación, respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor respecto de la publicación denunciada, la cual, 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 presente fallo.

Efectos de la sentencia

- La Comisión deberá emitir en un plazo que no exceda las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, una nueva determinación respecto de la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor, en relación de la publicación denunciada.
 - La nueva determinación deberá estar debidamente fundada y motivada, así como sustentada en un análisis preliminar y cautelar, pero exhaustivo del contenido de la publicación y del contexto de su difusión en los términos considerados en esta resolución.
 - Emitida la nueva determinación, la Comisión deberá informarlo a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.
149. Para el caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el presente recurso, se agregue sin mayor trámite al expediente para su legal y debida constancia.

⁴¹ Sentencia emitida por la Sala Superior recaída en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-050/2024 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, en sesión jurisdiccional no presencial, 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 quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO