



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/084/2024.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADO PONENTE:
SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

SECRETARIADO: DALIA YASMIN SAMANIEGO CIBRIAN Y NALLELY ANAHÍ ARAGÓN SERRANO¹.

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

Sentencia que **confirma** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-074/2024** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente IEQROO/PES/106/2024.

GLOSARIO

Acto Impugnado

Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/106/2024.

Sala Superior

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

Tribunal

Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Instituto

Instituto Electoral de Quintana Roo.

¹ Colaboró David Cortés Olivo.

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



Autoridad Responsable/Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
PRD/Partido actor/quejoso	Partido de la Revolución Democrática.
Parte denunciada/ denunciados	Ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo y al medio de comunicación denominado “GRUPO PIRAMIDE”.
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General de Instituciones	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo

ANTECEDENTES

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

1. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.

- Escrito de queja.** El ocho de abril³, se recibió en la Dirección Jurídica del Instituto, un escrito de queja signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, por medio del cual denuncia a la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad

³ Se advierte de autos que existe acuse de recibido del Consejo Distrital número 02 del Instituto de fecha 04 de abril.



de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, así como en contra del medio de comunicación denominado “GRUPO PIRAMIDE”, por la supuesta comisión de conductas consistentes en:

- a. Elaboración y publicación de encuesta sin cumplir la normatividad vigente;
- b. Propaganda gubernamental personalizada del ayuntamiento de Benito Juárez en favor de la C. Ana Patricia Peralta de la Peña en su calidad de presidenta Municipal del referido Ayuntamiento;
- c. Uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación para promoción personalizada de la ciudadana denunciada;
- d. Cobertura informativa indebida;
- e. Violación a los principios de imparcialidad y neutralidad;
- f. Acto anticipado de campaña; y
- g. Violación del principio de equidad en lo relativo a la cobertura informativa indebida.

3. **Solicitud de medidas cautelares.** En el mismo escrito de queja, la parte denunciante, solicitó la adopción de medidas cautelares en el tenor literal siguiente:

[...]

“1. Se ordene al Ayuntamiento de Benito Juárez el retiro de las publicaciones denunciadas, así como las de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de red social de Facebook.

2. Se ordene al medio digital denunciado: GRUPO PIRAMIDE, se deje de PUBLICAR Y DIFUNDIR ENCUESTA que no cumple con la normativa electoral, señalada en el párrafo 1, del artículo 213 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 132 y 136, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

3. Se ordene el retiro de la publicación que se denuncia y que difunde el medio de comunicación digital que se denuncia, GRUPO PIRAMIDE, cuyo link del portal WEB: <https://grupopiramide.com.mx/noticias/cancun-aventaja-ana-paty-en-encuesta-por-casi-50-puntos-marybel-es-la-segunda/> por ser violatorio del principio de EQUIDAD ya que constituyen un posicionamiento adelantado y en consecuencia proporciona información imprecisa, y no verídica respecto de la preferencia electoral en favor de la C. ANA PATRICIA PERALTA DE LA PEÑA, y uso imparcial de recursos públicos.

[...]

4. **Constancia de registro.** En virtud de lo anterior, el ocho de abril, la Dirección del Instituto, registró el escrito de queja referido en el antecedente 2, como un PES, por ser esta la vía idónea para su tramitación, asignándole el número de expediente **IEQROO/PES/106/2024**; reservándose para acordar en el momento procesal oportuno, respecto de la admisión o desechamiento, previa realización



de las diligencias de investigación conducentes.

5. Asimismo, determinó solicitar el ejercicio de la fe pública para llevar a cabo la inspección ocular de tres links.
6. **Inspección ocular.** El propio ocho de abril, la servidora electoral designada para ello, realizó el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, a los URL (links) referidos en el antecedente que precede, misma que consta agregada en autos del expediente en que se actúa, para los efectos conducentes.
7. **Requerimiento de información a la Secretaría Ejecutiva del Instituto.** En fecha diez de abril, mediante oficio DJ/1356/2024 del Director Jurídico, le solicitó a la Secretaría Ejecutiva, ambos del Instituto, para que informara si en los archivos de esa Secretaría obra solicitud o entrega de documento alguno que respalde la realización y publicación de encuestas o sondeo de opinión alguno en el contexto del Proceso Electoral Local en curso, en relación a la elección de integrantes de los Ayuntamientos en el municipio de Benito Juárez, por parte de la casa encuestadora: “Mendoza Blanco & Asociados”.
8. **Respuesta a requerimiento por parte de la Secretaría Ejecutiva.** El propio diez de abril, mediante oficio SE/466/2024, la Secretaría Ejecutiva del Instituto dio respuesta a la solicitud de información referida en el antecedente que precede de esta sentencia, refiriendo al efecto:

“... en relación a su oficio DJ/1356/2024 derivado del expediente IEQROO/PES/106/2024, de fecha 10 de abril del año en curso, informo a Usted que con fecha 05 de marzo del año en curso, se recepcionó vía correo electrónico un estudio demoscópico realizado y publicado por la casa encuestadora MENDOZA BLANCO & ASOCIADOS, en relación a la elección de Ayuntamientos del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo. En tal sentido, se adjunta copia certificada de la documentación remitida por dicha empresa.”

9. **Acuerdo impugnado IEQROO/CQyD/MC-074/2024.** El doce de abril, la Comisión de Quejas aprobó el acuerdo por medio del cual determinó la **improcedencia** respecto de las medidas cautelares solicitadas en el expediente IEQROO/PES/106/2024.



2. Sustanciación ante el Tribunal Electoral.

10. **Recurso de apelación.** El quince de abril, a fin de controvertir el acuerdo precisado en el apartado que antecede, el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, promovió el presente Recurso de Apelación.
11. **Acuerdo de turno.** El veinte de abril, el Magistrado Presidente de este Tribunal, tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/084/2024**, turnándolo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
12. **Auto de Admisión.** El veintiuno de abril, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 fracción III, de la Ley de Medios, se dictó el auto de admisión en el presente Recurso de Apelación.
13. **Cierre de instrucción.** El veinticinco de abril, de conformidad con lo que establece el artículo 36, fracción IV, de la Ley de Medios, se dictó el cierre de instrucción.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Jurisdicción y competencia.

14. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, en términos de lo establecido en el artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.
15. Lo anterior, toda vez que se trata de un Recurso de Apelación, a efecto de controvertir el Acuerdo dictado por la Comisión de Quejas respecto de la medida



cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/106/2024.

2. Procedencia

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

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

18. **La pretensión** de la parte actora radica en que este Tribunal revoque el acuerdo impugnado y se dicte uno respetando los principios del buen derecho y peligro en la demora, declarando procedentes las medidas cautelares con tutela preventiva por él solicitadas y que ordenen el retiro de las redes sociales de las publicaciones denunciadas.
19. **Su causa de pedir** la sustenta, en que, a su juicio, la autoridad responsable con la emisión del Acuerdo impugnado, inaplicó los artículos 1, 14, 16, 17, 116 y 134 de la Constitución Federal; el numeral 449, numeral 1, inciso e), 474, y demás relativos y aplicables, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 425 fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
20. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer tres agravios.
21. **El primero** relativo a la transgresión al principio de legalidad y el acceso a una justicia pronta consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal; el



segundo y tercero, relativos a la vulneración a los principios de exhaustividad y equidad en la contienda.

3.1 Metodología

22. En este sentido, se procederá al análisis de los motivos de agravio previamente reseñados, en el orden en el que fueron planteados, con la precisión de que el segundo y tercer agravio se atenderán de forma conjunta, por encontrarse relacionados con la vulneración al principio de exhaustividad; sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno al partido promovente, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que, se analice la totalidad de los argumentos y no el orden en que el órgano o tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000 de rubro: “**AGRARIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.⁴
23. Cabe señalar que, el presente medio de impugnación al tratarse de un Recurso de Apelación es de estricto derecho y por tanto no procede la suplencia en la expresión de los agravios hechos valer.

4. ESTUDIO DE FONDO

I. Caso concreto

24. En el presente asunto, el partido actor pretende que se revoque el acuerdo impugnado, puesto que como se expuso previamente, considera que debieron otorgarse las medidas cautelares que solicitó en su escrito de queja, de modo que, para lograr su pretensión plantea tres agravios en los que esencialmente señala transgresiones a los principios de legalidad y exhaustividad.
25. Lo anterior, toda vez que aduce esencialmente, que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues a pesar de que, según su apreciación, la autoridad responsable tuvo plenamente acreditada una encuesta

⁴ 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/>.



cuya publicación no cumple con la normativa vigente que favorece a la denunciada, determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

26. Es decir, desde la perspectiva del quejoso, dichas publicaciones configuran la elaboración y publicación de encuesta sin cumplir la normativa vigente, y con lo cual se transgrede la restricción para la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales; así como la difusión de propaganda gubernamental personalizada; el uso indebido de recursos públicos; la aportación de entes impedidos para realizar aportaciones; violación a los principios de imparcialidad y neutralidad; acto anticipado de campaña y cobertura informativa indebida, no obstante, dicha circunstancia considera que la responsable no analizó la causa de pedir a partir de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.
27. 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.

II. Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado

28. A fin de pronunciarse sobre la improcedencia de las medidas cautelares, la Comisión responsable en los párrafos 36 al 37 del acuerdo impugnado, describió las pruebas técnicas aportadas por el actor en su escrito de queja, consistentes en diversas imágenes insertas en dicho escrito, a las cuales le otorgó valor probatorio indiciario, asimismo se insertó una descripción general, por cuanto a las imágenes marcadas con los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9 que corresponden a una nota periodística alojada en la página web denominada “GRUPO PIRAMIDE”, con el encabezado: “*Cancún Aventaja Ana Paty en encuesta por casi 50 puntos, Marybel es la segunda*”. En dicha dirección electrónica se obtuvo la transcripción del texto que acompaña dichas imágenes:

“Mendoza Banco & Asociados (Meba) realizó una encuesta para medir conocimientos y opiniones sobre los posibles candidatos a la presidencia municipal de Benito Juárez. Según el resultado, Ana Paty Peralta encabeza las preferencias para ser la candidata

de la coalición de Morena, MAS, PT y Verde, con 49%, por encima de Marybel Villegas quien alcanzó 24.2%.

Algunos de los atributos medidos son honestidad, cercanía, conocimiento del municipio, entre otros.

Con respecto a la opinión ciudadana, Ana Paty obtuvo 26.9% y Villegas Canché 3.6%. La técnica de recolección fue vía Call Center y la encuesta fue del 29 de febrero al 1 de marzo.

Para evaluar como perciben los votantes cancunenses a los candidatos/as, se empleó una regla de estimación que considera diversos atributos, tales como honestidad, cercanía con la gente, conocimiento del municipio y cumplimiento. Según esta evaluación, Ana Paty Peralta obtiene un puntaje final de 10.0, mientras que Marybel Villegas Canché alcanza un puntaje de 6.8.

La elección de Ana Paty se basa en su sólido respaldo popular, reflejado en su alto puntaje en diversos atributos evaluados por los encuestados, así como en su amplia aceptación del partido Morena y aliados”.

29. En cuanto a la imagen marcada con el numeral 10, refiere la responsable que corresponde una publicación, realizada desde la cuenta personal verificada de la denunciada en la red social Facebook, en fecha seis de diciembre del 2023, de cuya inspección se obtuvo la siguiente transcripción:

“Cancunenses, en Cancún somos ejemplo de como si podemos trabajar en equipo por la ciudad que amamos. Por eso, les comarto que me he inscrito al proceso interno de MORENA para la selección de la candidata a la presidencia municipal de Benito Juárez, para seguir haciendo equipo con ustedes y seguir trabajando unidos por el futuro de nuestra tierra.

Desde que llegó la transformación, en nuestra ciudad hemos sido testigos de obras históricas con bienestar y desarrollo como nunca antes.

Nos queda camino por recorrer para seguir construyendo la ciudad que todas y todos soñamos.

Porque a ti como a mi, #LaEsperanzaNosUne
Mensaje dirigido a los simpatizantes y militantes de Morena”.

30. De igual manera refiere como prueba, la documental pública, consistente en el acta circunstanciada de inspección ocular, con fe pública, de fecha ocho de abril, realizada a los URLs (links) señalados por el quejoso, de los cuales precisa que se obtuvo lo siguiente:

- a. El URL (link) marcado con el numeral 1 corresponde a la imagen de una supuesta factura expedida por la persona moral “24 ALTERNATIVA EN PUBLICIDAD, S.A. DE C.V.”, a favor del “Gobierno del estado libre y soberano de Quintana Roo”, por concepto de pago de publicidad.
- b. El URL (link) de numeral 2 corresponde a una nota periodística descrita en las imágenes 1 a la 9, alojada en la página web “GRUPO PIRAMIDE”, titulada “Cancún Aventaja Ana Paty en encuesta por casi 50 puntos, Marybel es la segunda”.
- c. El URL (link) marcado con el numeral 3 corresponde a la publicación descrita

en la imagen número 10, relativa a la publicación realizada desde la cuenta verificada de la denunciada en la red social Facebook.

31. Posteriormente procedió a realizar el análisis preliminar de los elementos de prueba para acreditar *prima facie*, la conducta denunciada, con la finalidad de que la autoridad responsable esté en aptitud de pronunciarse con respecto a la solicitud de adopción de medidas cautelares.
32. En este sentido, sobre el URL (link) marcado con el numeral 1, al tratarse de una imagen que presuntamente corresponde a una factura expedida por la persona moral “24 ALTERNATIVA EN PUBLICIDAD, S.A. DE C.V.”, a favor del “Gobierno del estado libre y soberano de Quintana Roo”, por concepto de pago de publicidad, la autoridad responsable estimó que no sería material de estudio por no guardar relación con los hechos denunciados.
33. En cuanto al URL (link) marcado con el numeral 2, se acreditó la existencia de una nota periodística realizada por la página web “GRUPO PIRAMIDE”, en el cual se hace referencia a la popularidad de posibles candidatos a la Presidencia municipal de Benito Juárez.
34. En relación al URL (link) marcado con el numeral 3, la autoridad responsable advirtió que se trata de la publicación realizada por la denunciada en su cuenta verificada en la red social Facebook, en la que refiere que se inscribió al proceso interno del Partido Morena para la selección de candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.
35. En ese sentido, la autoridad responsable establece que realizará el estudio para determinar, si el contenido de las publicaciones denunciadas, vulneran la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos conforme al artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, así como acorde a la jurisprudencia 18/2011 de la Sala Superior de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.**
36. De lo cual colige que, de forma preliminar bajo la apariencia del buen derecho y

el peligro en la demora, no se tienen por acreditados *prima facie*, los referidos elementos.

37. Seguidamente refiere que el elemento **personal** se actualiza, ya que la persona denunciada es plenamente identificable, precisando que la publicación fue realizada por el medio de comunicación “Grupo pirámide”.
38. En el caso del elemento **objetivo**, no se tiene por actualizado debido a que corresponde a una publicación realizada por el medio de comunicación digital denominado “Grupo Pirámide”, misma que considera la responsable, fue realizada en pleno ejercicio de su actividad periodística. Y que si bien se advierte una encuesta en dicha publicación, para la responsable no resulta suficiente para establecer que esté encaminada a realizar una promoción personalizada de la propia denunciada.
39. En cuanto al elemento **temporal**, también fue actualizado preliminarmente por la autoridad responsable ya que al momento de la publicación se encontraba en curso el proceso electoral local ordinario 2024.
40. En cuanto a la publicación alojada en el URL marcado con el numeral 3, la autoridad responsable realizó el análisis preliminar en cuanto a promoción personalizada bajo el tamiz de la jurisprudencia **12/2015** de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA** de la Sala Superior.
41. De este **análisis preliminar** se obtuvo la actualización del elemento personal al identificarse plenamente la denunciada en su cuenta verificada en la red social Facebook. En cuanto al elemento objetivo, no se tuvo por actualizado, esto debido a que en la misma se hace referencia a su inscripción al proceso interno del Partido Morena para la selección de la candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, argumentando que dicho mensaje se encuentra dirigido a los simpatizantes y militantes del referido partido político. Sobre el elemento temporal, tampoco se actualizó ya que al momento de la publicación no se encontraba en curso el proceso electoral local ordinario 2024.

42. En este tenor, ***prima facie***, conforme a la revisión de esta publicación, de acuerdo con la autoridad responsable, no se actualiza la **promoción personalizada de la denunciada**, ni existen elementos, que al menos de forma indiciaria, preliminarmente acrediten el uso indebido de recursos públicos para su realización, ya que la misma se difundió por la propia denunciada en su cuenta verificada en la red social Facebook, para lo cual, no es posible establecer que se haya utilizado recurso público alguno y tampoco obra en autos del expediente elemento alguno que haga presumible el uso de recursos públicos.
43. Señala igualmente la responsable que, tampoco existen elementos probatorios ni siquiera indiciarios que permitan inferir la violación a los principios de imparcialidad y equidad en el proceso electoral en curso.
44. Asimismo, establece que no es posible determinar, bajo el principio de tutela preventiva, que se abstengan en lo futuro de realizar las publicaciones referidas por el quejoso, siendo el caso, situación de realización incierta y futura. Y en el mismo tenor refiere que tampoco es posible emitir pronunciamiento alguno respecto de la solicitud del quejoso para que se ordene al Ayuntamiento de Benito Juárez el retiro de las publicaciones denunciadas, puesto que estas fueron realizadas por la propia denunciada en su red social Facebook y por el medio de comunicación denunciado en su portal web de internet.
45. Posteriormente señala la responsable que, respecto a la nota periodística realizada por el medio de comunicación digital en su portal web, marcada con el numeral 2, se considera realizada en pleno ejercicio de su actividad periodística y se encuentra al amparo de dicha libertad periodística y el derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas, ello de conformidad con lo sustentado en las jurisprudencias 15/2018⁵ y 18/2016, ambas de la Sala Superior.
46. Asimismo, refiere la responsable que conforme a lo razonado por la Sala Xalapa en las sentencias SX-JE-51/2024 y SX-JE-50/2024, el supuesto uso indebido

⁵ De rubros PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA, y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES, respectivamente.

de recursos públicos en la elaboración y difusión de la publicación denunciada, no puede ser motivo de estudio preliminar para poder determinar la procedencia o no de las correspondientes, en la medida de que es criterio de la Sala Superior que para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta respecto del uso indebido de recursos públicos es necesario un análisis de fondo en el que de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones administrativas, se determine o no una violación a la Constitución Federal y a la Ley.

47. En tal sentido, colige la responsable que, en congruencia con lo anterior, se sugiere eliminar del estudio preliminar del caso lo concerniente a que al momento, no existen medios probatorios que pudieran, al menos indiciariamente considerar un pago o el otorgamiento de una contraprestación en dinero o en especie, a favor de los medios denunciados.
48. Por lo tanto, la autoridad responsable determinó que, de manera preliminar, no existen, ni de forma indiciaría, *prima facie*, elementos que permitan presumir que las publicaciones denunciadas vulneren el marco normativo aplicable.
49. Que toda vez que, de las constancias que obran en autos no se desprende de forma preliminar que los denunciados hayan realizado conducta alguna que vulnere la restricción a la difusión de propaganda gubernamental tal y como lo refiere el quejoso y en consecuencia, no se cuenta con indicio alguno que haga presumible que dichas conductas puedan ser realizadas en un futuro, por lo que se está ante actos futuros de realización incierta, y en consecuencia no es susceptible de adoptar como procedente la solicitud realizada por el quejoso por cuanto a la posible realización en el futuro de la conducta denunciada.
50. Con todo lo cual, y de su análisis *prima facie*, la Comisión responsable determinó bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, conforme a las constancias y actuaciones que obran en el cuaderno en que se actúa, que en la solicitud de adopción de medidas cautelares realizada por el partido quejoso no se tiene por cubierto el requisito establecido en las fracciones II y III del artículo 58 del Reglamento de Quejas, toda vez que no se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral.
51. Ahora bien, previo al estudio de los motivos de agravio planteados por el



apelante, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso concreto que servirá de base para la resolución del presente asunto.

III. Marco Normativo

a) Principio de Legalidad

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

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

"De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

*b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, **legalidad**, máxima publicidad y objetividad (...)*

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

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

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

b) 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 arbitrarias.⁶

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)⁷.

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

⁶ 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.

⁷ 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.

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 proceso⁸

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 afectarlos⁹.

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 legalmente.¹⁰

Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.¹¹

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 Congruencia

Para respetar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, las sentencias deben ser congruentes y exhaustivas.

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

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.¹²

e) Naturaleza de las medidas cautelares

⁸ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

⁹ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

¹⁰ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**”, consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 321, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

¹¹ 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.

¹² 1, p. 492, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

¹² Sirve como fundamento de lo anterior la jurisprudencia 28/2009 emitida por la Sala Superior de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Federal, las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de tal forma que los instrumentos procesales constituyan mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos.

Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestados, 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 siguientes:

- a) Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama
- c) La irreparabilidad de la afectación.
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida."

De esta forma, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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

Por cuanto a la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.



Ahora bien, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede observar, la verificación de ambos requisitos obliga inexcusablemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las consideraciones hechas valer a fin de determinar si se justifica o no el dictado de la medida cautelar.

De manera que, si del análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, se torna entonces la patente afectación que se occasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

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

III. Análisis de los motivos de inconformidad

• Decisión

52. Este Tribunal estima que el acuerdo controvertido debe **confirmarse** por razones distintas y adicionales a las estimadas por la Comisión responsable al determinar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor, conforme a los motivos, fundamentos y consideraciones siguientes:

• Justificación

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

53. En su primer motivo de agravio, el quejoso argumenta que se vulneró el Artículo 17 de la Constitución Federal por una supuesta infracción al principio de justicia pronta. Expone que la autoridad correspondiente no cumplió con los plazos y términos legales para emitir medidas cautelares según lo establecido por la Ley de Instituciones, lo que, según afirma, resultó en una transgresión de la garantía constitucional del acceso a la justicia para los ciudadanos.

54. En el caso concreto, el quejoso refiere que la resolución controvertida impide el acceso a justicia pronta, pues el acuerdo que decide las medidas cautelares se dictó **ocho** días después de la presentación del escrito de queja, pues refiere que el aludido escrito fue presentado el día cuatro de abril y la autoridad responsable sesionó respecto al dictado de medidas cautelares hasta el doce de abril, y el acuerdo impugnado se notificó un día después.

55. Pues refiere que, el dictado de las medidas cautelares es de veinticuatro horas, lo cual no ocurrió en el presente caso, por lo cual, a su criterio, la responsable violentó el principio de legalidad y el acceso a la justicia en su vertiente de pronta, ya que la autoridad responsable dejó de atender las disposiciones que rigen los PES para acreditar la violación a la Justicia Pronta, por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, y para reforzar su dicho, expone lo mandatado 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.
56. 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, medidas cautelares dictadas en el PES por la Comisión de Quejas deberán realizarse en un plazo de veinticuatro horas, por lo que aduce que la Dirección Jurídica, y la Comisión de Quejas, ambas del Instituto, violentaron el procedimiento señalado en el aludido artículo 427, pues de su interpretación el plazo para el dictado de las medidas cautelares es de veinticuatro horas.
57. A partir de lo anterior, en su decir, la Comisión incurrió en una conducta arbitraria, caprichosa, al dejar de atender los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, ya que, a su juicio, sin contar con esa atribución se le adjudicó para legalizar su acuerdo.
58. Asimismo, refiere que la responsable incurre en una responsabilidad administrativa y solicita a este Tribunal que se aperciba a la Comisión de Quejas y Denuncias, por la violación al principio de legalidad y al acceso a la justicia pronta, que en su concepto aconteció.
59. Además, refiere que el principio de legalidad se torna como una prohibición a los actos arbitrarios y despóticos de las autoridades. En sentido contrario, faculta 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.

60. En este tenor, para este Tribunal el motivo de agravio invocado por el apelante resulta **infundado**, por las consideraciones que enseguida se exponen.
61. Aun y cuando la Dirección Jurídica haya emitido un auto por medio del cual llevó a cabo el registro de la queja, ello no implica que la Comisión de Quejas tenga que realizar el cómputo de los plazos para que apruebe el proyecto de las medidas cautelares solicitadas a partir de la presentación de la queja.
62. Se dice lo anterior, pues la Dirección Jurídica, por una parte, está facultada para llevar a cabo la reserva del derecho de admisión de dicha queja, y por la otra, también puede reservar el dictado de las medidas cautelares, a fin de implementar diversas diligencias de investigación con el objeto de allegarse de los elementos que le permitan determinar el pronunciamiento preliminar que con posterioridad deberá, en su caso, aprobar la autoridad responsable, lo que en la especie aconteció, tal y como se advierte del auto de radicación levantado por la autoridad instructora.
63. Tales actuaciones jurídicas se encuentran establecidas en los artículos 427 de la Ley de Instituciones y artículos 19 y 21 del Reglamento de Quejas¹³.
64. De igual forma, robustece lo anterior el criterio sostenido por la Sala Superior jurisprudencia 22/2013 de rubro “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN¹⁴,**” en correlación con la tesis XLI/2009 de rubro “**QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER**”¹⁵
65. De ahí que, la Dirección Jurídica como autoridad sustanciadora del PES, al estar

¹³ **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.

¹⁴ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

¹⁵ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

facultada para realizar la diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados, desplegó su facultad investigadora legal y jurisprudencialmente conferida, tal y como se advierte en las constancias de autos que integran el expediente, actuando de manera diligente y conforme a lo establecido en la normativa electoral, tal y como lo establece la tesis XXXVII/2015 de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.**

66. Lo anterior, pues como quedó asentado en el antecedente 7 de esta sentencia, de autos se observa que la Dirección Jurídica en fecha diez de abril, efectuó un requerimiento de información a la Secretaría Ejecutiva del Instituto, para que informara si la casa encuestadora denominada “Mendoza Blanco & Asociados” había entregado documentación que respalde la realización y publicación de encuestas o sondeos de opinión en el contexto del Proceso Electoral Local en curso.
67. 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, esta presentó el proyecto de acuerdo respecto de dichas medidas cautelares a la Comisión de Quejas en fecha **once** de abril, resultando que la citada Comisión sesionó al efecto el **doce** de abril siguiente, determinando aprobar el proyecto referido.
68. Asimismo, el actuar de la responsable, igualmente se sustenta en lo dispuesto en la tesis XXV/2015 de rubro “**MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACION PRELIMINAR**¹⁶”, la cual 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.

¹⁶ Visible en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

69. 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 y solicitados por el denunciante bajo la apariencia del buen derecho y por tanto, es inconcuso que, la vulneración de los principios en términos de lo expuesto por el partido apelante, no resulta ser correcta.

B) Agravios segundo y tercero: Vulneración al principio de exhaustividad, así como transgresión al debido proceso y falta de congruencia interna y externa.

70. El quejoso alega en su **segundo motivo** de agravio, que la Comisión responsable dejó de atender el principio de exhaustividad, pues a su juicio, realizó una indebida valoración preliminar de las pruebas.
71. Lo anterior porque a juicio del partido, la Comisión responsable, con el acta de inspección ocular que obra en autos, tuvo por acreditada la existencia de la encuesta denunciada y que la misma trae aparejado comentarios por parte del medio denunciado, que el quejoso califica de sesgados e imprecisos, que distorsiona la realidad, por ser una información engañosa para manipular la opinión pública, ya que según afirma, dicha encuesta no cumplió con la normativa electoral, señalada en el párrafo 1, del artículo 213 de la Ley General de Instituciones; 132 y 136, del Reglamento de Elecciones.
72. Con lo cual considera que la responsable, en sede cautelar, sí contaba con argumentos, pruebas, e indicios suficientes para el dictado de las medidas cautelares, insistiendo que la ciudadana denunciada es la beneficiaria directa de la encuesta denunciada publicada el cuatro de marzo, porque aparece su imagen y nombre y las estadísticas que la favorecen.
73. Por lo cual, considera que el análisis de la responsable fue incorrecto, puesto que sí se denunció a una servidora pública, y la Comisión analizó desde una perspectiva diferente los elementos de la jurisprudencia 12/2015, refiriendo que la propia Comisión en su acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-075/2024, realizó el



mismo análisis declarando la procedencia de la medida cautelar solicitada.

74. En ese sentido, refiere que la responsable fue omisa en valorar el acta circunstanciada de fecha ocho de abril que, a su dicho, hace prueba plena de la acreditación de la conducta denunciada en la etapa cautelar, y que al ser publicada en la etapa de intercampaña sin cumplir con la normativa electoral, vulnera el principio de igualdad o equidad en la contienda, reiterando la falta de análisis de los elementos de la jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior.
75. Asimismo, refiere que la responsable tampoco analizó de forma indiciaria que la conducta denunciada “encuesta”, favorece directamente a la servidora denunciada, siendo esta acompañada de un comentario de parte del medio de comunicación, sí vulnera el marco normativo, y por tanto, a su juicio, es posible determinar bajo la tutela preventiva que se eliminan las publicaciones denunciadas.
76. Que por eso dejó de atender su obligación contenida en el artículo 422, primer párrafo de la Ley de Instituciones, al no investigar respecto a la inobservancia de los artículos 132 y 136 del Reglamento de Elecciones; por lo que fue negligente en su investigación violando con ello el principio de exhaustividad.
77. Por ello refiere que la responsable dejó de atender lo dispuesto en el artículo 16, primer párrafo de la Constitución Federal, relativo a que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, pues fue negligente ya que solo bastaba solicitar a la Secretaría Ejecutiva del Instituto si el medio de comunicación denunciado informó mediante oficio, respecto de los requisitos e informes que señala la normativa aplicable en materia de encuestas; con todo lo cual se vulnera el principio de equidad, según afirma.
78. Continúa refiriendo que la Comisión responsable analizó de manera errónea el contexto de la queja primigenia, al colegir que el medio de comunicación no estaba obligado a cumplir con ninguna norma, pues en concepto del quejoso, al medio GRUPO PIRÁMIDE sí le son aplicables las normas que regulan las encuestas, ya que según afirma, la Sala Superior en el SUP-REP-69/2024 ha “ordenado” que tanto la publicación de encuestas como la elaboración de estas, se debe investigar por parte de la autoridad administrativa en relación a que

aquellas cumplan con los artículos 213, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones, y 132 y 136 del Reglamento de Elecciones, pues según señala el último de los preceptos citados, refiere a “**patrocinó o pagó la encuesta o sondeo**”.

79. Sigue diciendo que, la multicitada encuesta, al ser publicada en fecha tres de marzo se encuentra en periodo de intercampaña y por tanto, la investigación debe versar sobre que la publicación está pautada y que se debe tomar en cuenta lo determinado en la resolución IEQROO/CG/R-016/2023, porque según afirma, en ella consta la declaración de la denunciada sobre la celebración de un contrato de publicidad con Mercadotecnia Digital de la Península S.A. de C.V., de lo cual deduce el quejoso la existencia de ese contrato para el manejo de las redes sociales y que se paga con recursos públicos, lo cual a su juicio se debe tomar en cuenta en esta etapa cautelar del caso particular.
80. Finalmente, en este motivo de agravio se duele de que la responsable, presuntamente vulneró en su perjuicio el debido proceso, ya que solo se valoró la propaganda personalizada sin estudiar a su juicio, las conductas denunciadas y los hechos expuestos, así como el caudal probatorio que ofreció, con lo cual se violó en su perjuicio la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas.
81. En el mismo, aduce que en la queja primigenia igualmente se denunció la publicación de la encuesta, aportaciones de entes impedidos, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de la servidora denunciada, quien a dicho del quejoso, realiza actos políticos electorales y que en el momento de interposición de su queja se encuentra inmerso en intercampaña, con lo cual continúa señalando que se vulnera el principio de equidad en la contienda, a lo cual, según afirma el quejoso, la Comisión responsable guarda silencio.
82. Que la publicación de la encuesta, el medio digital GRUPO PIRÁMIDE la acompaña con información que no resulta verídica y genera una inequidad en la contienda a favor de MORENA y de la Presidenta Municipal denunciada, ya que a juicio del quejoso, escapa de un genuino ejercicio periodístico por no cumplir con la normativa electoral aplicable.

83. Que por esas razones, la decisión de la Comisión responsable resulta arbitraria y caprichosa porque, a juicio del actor, sí existen elementos probatorios para acreditar las conductas denunciadas.
84. Por todo lo cual, según afirma el quejoso, la Comisión responsable no realizó su determinación con base en el análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
85. Que entonces la responsable debió avocarse al estudio de la medida cautelar solicitada por cobertura informativa indebida, a partir de las pruebas ofrecidas y recabadas para mejor proveer, que a su dicho acreditan una vulneración al artículo 87, penúltimo párrafo de la Ley de Medios, que la define en términos del artículo 41, Base VI de la Constitución Federal; así como las demás conductas por él denunciadas, consistentes en publicación y elaboración de encuesta; promoción gubernamental personalizada; uso indebido de recursos públicos; pautado de publicación en internet; violación al principio de imparcialidad y neutralidad, y acto anticipado de campaña, con lo cual se vulnera el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal; lo anterior porque en su concepto, se traduce en una estrategia ilícita con el propósito de promocionar a la servidora denunciada
86. Asimismo, aduce que al dictarse la improcedencia de las medidas cautelares con base en el artículo 58, fracción II y III del Reglamento de Quejas, el acuerdo impugnado carece de motivación y fundamentación, y con lo cual se viola su derecho de acceso a la justicia, pues afirma que con ello también se configura una incongruencia externa pues, según afirma, la responsable se contradice al decir que están presuntamente fundadas en notas periodísticas o de carácter noticioso, para posteriormente decir que de las diligencias preliminares de investigación no se deriva elementos suficientes para determinar la transgresión a la normativa electoral en materia de encuestas.
87. Que tal cuestión resulta en una incongruencia, pues la materia de la litis, en ningún momento se relaciona con tales afirmaciones, pues la fracción usada para negar las medidas cautelares, se fundó en la fracción II, del artículo 58 del Reglamento de Quejas y Denuncias, que es la que refiere lo relacionado a los

hechos denunciados no existen elementos indiciarios que no constituyan una falta o violación electoral.

88. Continúa refiriendo que la causal al usar la palabra "únicamente" supone que no existen más pruebas ofrecidas, y sin embargo, se pasó por alto que se ofrecieron más probanzas y también el resultado de las inspecciones oculares las cuales no se analizan, pues de las capturas de pantalla, a dicho del quejoso, se desprendía el pago de publicidad de las notas periodísticas en las que se denunciaba la promoción personalizada, actos anticipados de campaña, y vulneración al artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, la cobertura informativa indebida, la violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, el uso de programas de obras pública en PERIODO DE INTERCAMPAÑA, lo cual es un indicio por lo menos para materializar los requerimientos solicitados, lo que no ocurrió, siendo que en todo momento se expuso que se contaban con indicios y más probanzas y no únicamente notas periodísticas.
89. Asimismo, afirma el quejoso que la responsable se pronunció sobre el fondo del asunto, al señalar que las notas periodísticas a las que se hacen referencia, están bajo el cobijo de la libertad de expresión, cuando al menos lo correspondiente al uso indebido de recursos públicos no es una cuestión que se puede determinar de la sola lectura de las notas, dado el indicio de pago de difusión, más allá de su contenido, la cuestión es corroborar si la denunciada contrató los servicios de dichos entes informativos, para difundir los logros de gobierno, pues sólo así pudiera determinarse si fue lícito o no.
90. Señala también que la autoridad responsable dejó de analizar la jurisprudencia **12/2015** dado que la beneficiaria directa es una funcionaria, Presidenta Municipal, y analizó solamente la licitud de las notas periodísticas, amparadas en artículo 6 de la Constitución Federal.
91. Al respecto igualmente señala que hubo variación de la litis puesto que toda su línea argumentativa está enfocada a demostrar que la negativa de otorgar medidas cautelares está basada en la citada fracción II del artículo 58, del Reglamento de Quejas, cuando la causal que se hizo valer para improcedencia

es la relativa a la licitud de las notas periodísticas. Con lo cual dejó de valorar lo asentado en el acta de inspección de fecha ocho de abril.

92. Con todo lo cual afirma el quejoso, se vulneró el artículo 17 de la Constitución Federal, derivado de la incongruencia externa e interna, y variación de la litis, en consecuencia no se administró justicia completa, la cual se reitera que consiste en que la autoridad que conoce del asunto se pronuncie sobre todos los aspectos debatidos de forma integral y de cuyo estudio sea necesario, y garantice una resolución en la que se resuelva si asiste o no la razón sobre los derechos garanticen la tutela jurisdiccional solicitada.
93. Además, el denunciante considera que la autoridad responsable al declarar la improcedencia de las medidas cautelares en contra de la presidenta municipal denunciada a pesar de que en su perspectiva existen los elementos necesarios para acreditar la vulneración a los principios tutelados por la Constitución Federal, emite un acuerdo que carece de fundamentación y motivación.
94. Por lo que considera que la responsable debe ceñir su actuar de conformidad con el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, **todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado**, entendiéndose por lo primero, el deber de expresar con precisión el precepto jurídico aplicable al caso y por lo segundo, señalarse con exactitud las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad haya tenido en consideración para la emisión del acto.
95. Ahora bien, respecto a los motivos de agravio reseñados en este apartado, primeramente debe decirse que, por cuanto a sus señalamientos relativos a que se vulneró en su perjuicio el **debido proceso** porque la responsable no valoró todas las pruebas por no haber realizado los requerimientos que solicitó en su escrito de queja, debe decirse que resulta **infundado** puesto que, dicha actuación realizada por la responsable obedece a los breves plazos para el pronunciamiento sobre las medidas cautelares, de ahí que se evidencia la imposibilidad material de efectuar el cúmulo de requerimientos solicitados por el partido quejoso, siendo que en todo caso y en sede cautelar, dicha circunstancia no le genera agravio al partido actor, toda vez que, se estima que en la

sustanciación del procedimiento especial, y previo análisis de su idoneidad y pertinencia, dichos requerimientos eventualmente pudieran llevarse a cabo.

96. Aunado a lo anterior, resulta evidente que en el agravio anterior al que se contesta, el propio accionante hace valer una supuesta vulneración a la justicia pronta cuando aduce que la responsable no realiza la determinación de medidas cautelares en un breve plazo partir de su presentación del escrito de queja, en donde además de lo contradictorio de ese argumento en relación con el ahora analizado, se advierte que en relación con la supuesta vulneración al debido proceso es inexistente, porque se insiste en relación al breve término para emitir el dictado de la medida cautelar que se solicita por el quejoso, la responsable despliega una investigación preliminar, a partir de la cual se pronuncia en relación con el dictado de las medidas cautelares que solicita.
97. Una vez precisado lo anterior, en relación con los motivos de agravio reseñados, este Tribunal en lo relativo a la trasgresión al principio de exhaustividad y consecuentemente el de legalidad, se considera esencialmente **fundado** por las consideraciones siguientes:
 98. 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 normatividad vigente en materia de **elaboración y publicación de encuestas**, por parte del medio de comunicación **GRUPO PIRÁMIDE** denunciado, y con lo cual aduce se transgrede la restricción para la publicación de **propaganda gubernamental** establecida en el artículo 41¹⁷ constitucional, así como la presunta difusión de propaganda gubernamental personalizada por parte del Ayuntamiento de Benito Juárez en favor de la denunciada; uso indebido de recursos públicos; aportación de entes impedidos para realizarlas; violación a los principios de imparcialidad y neutralidad; acto anticipado de campaña; y cobertura informativa indebida.
 99. En razón de ello, solicitó el retiro de las publicaciones denunciadas, al considerar que vulneran la equidad en la contienda electoral, puesto que se encuentra en curso el proceso electoral ordinario concurrente.

¹⁷ Párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo.

- ^{100.} Sin embargo, del acuerdo impugnado se advierte que la Comisión de Quejas, en su estudio analiza los elementos de prueba para acreditar, *prima facie* las conductas denunciadas y conduce su análisis respecto de establecer si esas conductas vulneran la **promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos**, conforme a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, basando su estudio en los elementos que se refieren en la jurisprudencia 12/2015¹⁸, de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, que establece que solo con la concurrencia de los elementos personal, objetivo y temporal se puede actualizar dicha infracción.
- ^{101.} Siendo que si bien, dicha Comisión responsable cita la jurisprudencia **18/2011** de la Sala Superior de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD**, empero, no efectúa razonamiento alguno para establecer si con las publicaciones denunciadas, es posible o no, fundar que en el particular se está ante presencia de propaganda gubernamental en los términos denunciados por el quejoso.
- ^{102.} Pues la responsable únicamente efectuó un estudio sobre la probable comisión de promoción personalizada, con independencia de que en el párrafo 56 haya establecido que en el caso, *prima facie no es propaganda gubernamental*.
- ^{103.} Pues si bien la responsable refiere que la nota periodística denunciada contiene una encuesta de posibles candidatos de partidos políticos y se menciona a Ana Paty Peralta, a partir del análisis que realiza, manifiesta que no le es posible establecer que dicha publicación esté encaminada a realizar *promoción personalizada* de la propia denunciada, concluyendo que las publicaciones realizadas fueron preliminarmente realizadas en pleno ejercicio de una actividad periodística; es decir, no son realizadas por esta.
- ^{104.} En ese sentido, la responsable centra su determinación para negar la

¹⁸ 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.



improcedencia de la medida solicitada **en el análisis de una conducta distinta a la que debió estudiar** para pronunciarse sobre el otorgamiento o no de la providencia cautelar, en relación con la determinación de propaganda gubernamental.

105. 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.
106. Ya que, tal como lo señala el actor, la responsable basó su determinación en el estudio de la propaganda personalizada y como consecuencia de ello, determinó preliminarmente que no acreditaba la vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental durante el presente proceso electoral, tal como se solicitó en el escrito de queja.
107. En ese sentido, derivado de lo señalado, se observa que la responsable no fue exhaustiva en su análisis, pues no analiza de manera integral todos los planteamientos que le fueron expuestos en la solicitud de medida cautelar.
108. Ante las relatadas consideraciones, en el acuerdo impugnado se advierte que la responsable se pronunció sobre la medida cautelar centrado su análisis en una conducta diversa, esto es, el mismo versó sobre propaganda personalizada cuando lo que realmente debió estudiar era la existencia o no de propaganda gubernamental, a fin de pronunciarse respecto a lo solicitado, relativo a la posible vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental en período prohibido.
109. Para que de manera posterior, pudiera pronunciarse en relación con las demás conductas que también le fueron planteadas.
110. Finalmente, al declararse **fundado** este motivo de agravio, se estima colmada la pretensión del actor, luego entonces, a fin de evitar dilaciones innecesarias dada la naturaleza de las medidas cautelares que son de urgente resolución, a

efecto de garantizar el acceso a la justicia completa, pronta y expedita, para evitar reenvíos innecesarios, lo procedente es que este órgano se pronuncie **en plenitud de jurisdicción** sobre la procedencia o no de la medida cautelar solicitada.

^{111.} Previo al análisis de fondo del tema en cuestión, resulta necesario establecer el marco normativo y conceptual aplicable al estudio de la propaganda gubernamental.

▪ **Delimitación conceptual y elementos de la propaganda gubernamental.**

^{112.} 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 ciudadanía¹⁹.

^{113.} Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda²⁰, 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.

^{114.} En tal sentido, la referida Sala ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto²¹:

- ✓ Respecto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es

¹⁹ Párrafo 118 de la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado SUP-REP-144/2019. Asimismo, se ha abordado su delimitación en las sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019, entre otras.

²⁰ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

²¹ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

- ✓ Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.
- ✓ 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.

^{115.} 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.

^{116.} También, se debe recalcar que dicha propaganda se distingue de otros mecanismos de información gubernamental por su **finalidad**, consistente en buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía²².

^{117.} Por tanto, para definir si nos encontramos ante propaganda gubernamental debemos atender tanto al contenido (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su finalidad (adhesión, aceptación o mejorar percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales referidos.

▪ **Restricciones y excepciones constitucionales para la difusión de propaganda.**

^{118.} El artículo 41, fracción III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, establece que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión toda propaganda gubernamental de los entes públicos de todos los ámbitos de gobierno.

^{119.} En este sentido, se observa una limitación temporal absoluta para la difusión de toda la propaganda gubernamental durante los procesos electorales tanto federales como locales, cuya finalidad es garantizar el voto universal, libre,

²² En este sentido se excluye del concepto de propaganda gubernamental cualquier información pública o gubernamental que tenga un contenido neutro y una finalidad ilustrativa o meramente comunicativa. Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado.



secreto y directo, así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio²³.

^{120.} A su vez, la Sala Superior ha identificado una misma finalidad en dicha limitación como la que se aborda: la protección del valor supremo de la libertad de la ciudadanía para emitir su voluntad, así como la prevalencia del principio democrático²⁴.

^{121.} Finalmente, el citado artículo 41 constitucional también prevé las únicas excepciones en ese período que autoriza la comunicación gubernamental siendo: las campañas informativas relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil²⁵.

^{122.} En consecuencia, todos los eventos o actos en los que se emita propaganda gubernamental, con independencia de la denominación que se les asigne, deben respetar las reglas contenidas en la Constitución, la normativa electoral y la Ley General de Comunicación Social.

▪ Caso concreto.

^{123.} En tal sentido, este Tribunal en primer término procederá a determinar si el contenido de las publicaciones realizadas en la página web del medio de comunicación y el perfil de la presidenta municipal de la red social *Facebook* denunciados, corresponden a **propaganda gubernamental** difundida en periodo prohibido.

^{124.} Por tanto, para definir si nos encontramos ante propaganda gubernamental debemos atender tanto al contenido (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su finalidad (adhesión, aceptación o mejorar la percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales supuestamente vulnerados.

²³ Véase los artículos 41 y 116 de la Constitución.

²⁴ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-24/2022, así como SUP-RAP-27/2022 y acumulados.

²⁵ Jurisprudencia 18/2011 de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.**



125. Previo al análisis respectivo a este apartado, cabe señalar que se comparte lo razonado por la responsable en el acuerdo controvertido, respecto del enlace identificado con el numeral 1, en el sentido de que no será motivo de estudio ya que no guarda relación alguna con la denunciada, puesto que se trata de una presunta factura expedida a favor del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
126. Ahora bien, conforme al contenido del acta circunstanciada de fecha ocho de abril, se desprende que, en relación con el enlace 3, denunciado por el PRD, esta fue publicada en el perfil de “Ana Paty Peralta”, de la red social Facebook.
127. Así, del análisis realizado al contenido de la publicación denunciada se advierte que la misma fue elaborada por la presidenta municipal denunciada; sin embargo, en ella, no se advierte que plantea algún logro u acción de su gobierno.
128. Se dice lo anterior, porque de dicha publicación únicamente puede advertirse, que la citada funcionaria realiza un comunicado el seis de diciembre de dos mil veintitrés, en el cual refiere que se inscribió al proceso interno del Partido Morena para la selección de la candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, en donde se aprecia la imagen de esta.
129. De lo anterior, se advierte que la publicación referida fue realizada por la servidora pública, a través de su cuenta verificada en la red social Facebook, en la cual le hace saber a los simpatizantes y militantes del partido Morena que se inscribió en el proceso interno de selección de la candidatura a la presidencia municipal de Benito Juárez.
130. En tal sentido, a juicio de este Tribunal la publicación realizada se encuentra amparada por el ejercicio de su derecho humano a la libertad de expresión, sin que de la misma se advierta una promoción o posicionamiento de su persona.
131. En ese orden de ideas, toda vez que de la referida publicación no se advierte que se publiciten logros y acciones de gobierno que se estén llevando a cabo, sino que, por el contrario, la denunciada refiere su aspiración de obtener una candidatura para un cargo de elección popular, y de la misma preliminarmente se puede concluir que no se satisface el **elemento de contenido** necesario para

calificar la publicación realizada por la denunciada como propaganda gubernamental.

132. En cuanto al **elemento de finalidad**, tampoco se satisface dado que no tuvo como objetivo la adhesión o aceptación ciudadana, toda vez que, como se ha referido de la publicación denunciada no se advierte que se difundan logros ni acciones de gobierno que se estén llevando a cabo, sino que únicamente da a conocer a la militancia y simpatizantes del aludido partido su aspiración a un cargo de elección popular.
133. Luego entonces, en el presente caso, a juicio de esta autoridad, únicamente estamos en presencia de un comunicado realizado por la presidenta municipal denunciada a través de su red personal en Facebook, en un ejercicio de espontaneidad y franqueza, amparado por su derecho a libertad de expresión y manifestación de ideas consagrado en el artículo 6 de la Constitución Federal, sirve de sustento la jurisprudencia 18/2016²⁶ de la Sala Superior, de rubro, **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.**
134. Además, debe tenerse en cuenta que por sus características las redes sociales son un medio de comunicación que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, y es a través de ellas que se puede tener una libre y genuina interacción en los usuarios.
135. Máxime que, aun cuando Ana Patricia Peralta ejerza la función de presidenta municipal de Benito Juárez, la publicación que difunde en su cuenta personal de la red social Facebook, de ninguna manera hace alusión a sus logros como servidora pública o se advierta que busque la adhesión, aceptación o el consenso de la ciudadanía en general, ni se advierte que haga un posicionamiento con fines electorales.
136. Por otra parte, respecto de la publicación contenida en el enlace 2, a partir del desahogo de la inspección ocular realizada por la autoridad instructora en fecha ocho de abril, se advierte que corresponde a una publicación realizada en el

²⁶ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 34 y 35.

portal web del medio de comunicación **Grupo Pirámide**, misma que alude a una encuesta realizada por la casa encuestadora **Mendoza Blanco & Asociados**, en la que se aprecian datos de conocimiento y opinión de diversos candidatos a la presidencia municipal de Benito Juárez, así como la estimación de diferencias entre aspirantes y las reglas para establecer dicha estimación. Siendo que en la misma se aprecia que aluden a las ciudadanas Ana Paty Peralta y Marybel Villegas Canche

^{137.} Ahora bien, sobre el contenido de este enlace, no pasa inadvertido para este Tribunal, que se trata de una publicación que da a conocer los resultados de preferencias electorales de la ciudadanía; es decir, se advierte que quien realizó la publicación de manera **original**²⁷, es la casa encuestadora **Mendoza Blanco & Asociados**, de conformidad con el marco normativo que distingue entre dos tipos de publicaciones que dan a conocer los resultados de las preferencias electorales.

^{138.} Es posible afirmar lo anterior pues, de autos se desprende que de las diligencias desplegadas por la autoridad instructora, se obtuvo que la persona moral “Mendoza Blanco & Asociados” entregó vía correo electrónico a la Secretaría Ejecutiva del Instituto, en fecha cinco de marzo, la metodología acorde con los Lineamientos del INE, en relación con la realización de un estudio para evaluar el posicionamiento de posibles candidatas a la Presidencia Municipal de Benito Juárez, refiriendo que dicha encuesta fue realizada **del 29 de febrero al 1 de marzo, y que fue publicada el 4 de marzo.**

^{139.} Es decir, a partir de esa información, se tiene que esa empresa publicó de **manera original** la encuesta que da a conocer los resultados de las preferencias electorales de la ciudadanía, sin que esta cuestión sea inicialmente controvertida por el inconforme, ya que únicamente aduce que dicha encuesta fue elaborada sin observar las disposiciones normativas en la materia y únicamente atribuye una infracción al medio de comunicación que replica esa encuesta.

²⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-JE-18/2022.

- ^{140.} En ese sentido, contrario a lo afirmado por el impetrante, respecto de que en su concepto, por tratarse de una encuesta, el medio de comunicación igualmente se encuentra obligado a sujetarse a las disposiciones que rigen dicho tema, resulta pertinente referir a lo razonado por la Sala Especializada del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación al **resolver el SRE-PSD-209/2018**²⁸ por cuanto a que la normatividad electoral distingue entre **dos tipos de publicaciones** que dan a conocer los resultados de las preferencias electorales de la ciudadanía: por una parte, las encuestas que se publican de manera original; por otra, las que son meras reproducciones de publicaciones originales.
- ^{141.} Por lo que, como lo señala la citada Sala Especializada, incluso en el informe que rinde la autoridad electoral en relación con el monitoreo de los medios de comunicación para detectar la publicación de encuestas y, con ello, asegurarse que se cumplan con los requisitos que la normatividad exige para su elaboración y publicación, se exige que distinga si se trató de una encuesta original o de la reproducción de una encuesta original publicada con anterioridad.
- ^{142.} En ese sentido, dicha Sala, de la valoración conjunta de las disposiciones electorales en materia de encuestas, consideró que los requisitos exigidos a las publicaciones que difundan encuestas o muestreros de opinión relacionados con las preferencias electorales de la ciudadanía únicamente son aplicables a las que lo hacen de manera original, pues si la encuesta ya hubiese sido publicada en algún otro medio, se trataría de una reproducción, para lo cual existe un tratamiento jurídico diferenciado.
- ^{143.} Y en ese contexto se exige entonces que las autoridades electorales deban guardar especial cuidado al analizar las reproducciones de encuestas, pues en aras de proteger el derecho a la información de la ciudadanía, y con ello su voto libre y razonado, se deberá garantizar que los resultados reproducidos sean fidedignos con los originalmente publicados.
- ^{144.} Lo que en el caso acontece puesto que, del acta de inspección levantada por la responsable se advierte que el medio de comunicación refiere que dicha

²⁸ Criterios igualmente sostenidos en los diversos SRE-PSC-131/2023 de la Sala especializada del TEPJF, y SUP-JE-18/2022 de la Sala Superior.

encuesta fue publicada por la empresa **Mendoza Blanco & Asociados (Meba)**, y no por el medio de comunicación denunciado.

^{145.} Además, del contenido de la nota periodística inspeccionada se advierte que, en ella se establece que ***Mendoza Blanco & Asociados (Meba), realizó una encuesta para medir conocimientos y opiniones sobre los posibles candidatos a la presidencia municipal de Benito Juárez***, que el medio de comunicación precisa el resultado y la técnica de recolección usada.

^{146.} Por ello, en relación a las manifestaciones que realiza el quejoso referente a la vulneración con los preceptos legales 213, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones, y 132 y 136 del Reglamento de Elecciones, mismos que a la literalidad disponen:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

[...]

“1. El Consejo General emitirá las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales. Los Organismos Públicos Locales realizarán las funciones en esta materia de conformidad con las citadas reglas, lineamientos y criterios.”

[...]

Reglamento de elecciones

[...]

Artículo 132 “1. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo, son aplicables para las personas físicas y morales que realicen, o bien, que publiquen encuestas por muestreo, sondeos de opinión, encuestas de salida o conteos rápidos, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias o tendencias electorales durante los procesos electorales federales y locales.

2. Dichas disposiciones son aplicables a los procesos electorales federales y locales, tanto ordinarios como extraordinarios, sujetándose el Instituto y los opl a lo dispuesto en el presente apartado, en el ámbito de su respectiva competencia.”

[...]

Artículo 136

“1. Las personas físicas o morales que publiquen, soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta por muestreo o sondeo de

opinión sobre preferencias electorales, cuya publicación se realice desde el inicio del proceso electoral federal o local correspondiente, hasta tres días antes de la celebración de la jornada electoral respectiva ...”

Lo resaltado es propio.

- ^{147.} En ese orden de ideas y como fue señalado previamente, dicha encuesta fue realizada por **Mendoza Blanco & Asociados (Meba)**, por lo que, atendiendo a los preceptos legales aludidos por el quejoso se advierte que dichas disposiciones son aplicables a las personas físicas y morales que realicen, o bien, que publiquen encuestas por muestreo, sondeos de opinión, encuestas de salida o conteos rápidos y en el particular se denuncia a un medio de comunicación que **replica** dicha encuesta realizada por la casa encuestadora antes mencionada por lo que, de manera preliminar se puede deducir que tales disposiciones no son aplicables al caso concreto.
- ^{148.} Se dice lo anterior, porque el propio recurrente, en su escrito de queja primigenia a foja 47, que la elaboración de la encuesta denunciada se realizó por la casa encuestadora **Mendoza Blanco & Asociados (Meba)**, a la cual solicita se requiera diversa información en relación con la encuesta que se **replica** en la página web del medio de comunicación Grupo Pirámide que en esa queja denuncia.
- ^{149.} Ahora bien, por lo que hace a la temporalidad que refiere el artículo 136, del Reglamento de Elecciones que el quejoso refiere vulnerado, dicho precepto únicamente establece la temporalidad en la que se puede realizar la elaboración y publicación de las encuestas o sondeos; no obstante lo anterior, la nota periodística denunciada que replica esa encuesta se encuentra dentro del término establecido en dicha regulación.
- ^{150.} Adicionalmente, respecto de esa publicación del medio de comunicación **Grupo Pirámide**, debe decirse que por cuanto al elemento de **contenido** no se actualiza, en virtud de que en ella no se advierte que se **difundan logros de gobierno, avances, beneficios o compromisos cumplidos** por parte de algún ente público o de la servidora pública denunciada, por lo que **no puede ser calificada como propaganda gubernamental**.

151. Siendo que por cuanto al elemento de **finalidad**, tampoco se satisface, ya que con dichas publicaciones no se advierte que tengan como objetivo buscar la aceptación, simpatía, apoyo o el consenso de la población a favor de la servidora pública denunciada, pues como ya se refirió, en dicha encuesta se hace alusión a las posibles personas candidatas a la Presidencia Municipal de Benito Juárez, en la que si bien se alude al sobrenombre de la ciudadana denunciada, también se refiere a otra ciudadana como posible candidata, sin que se advierta la imagen de la denunciada, como refiere de manera incorrecta el recurrente.
152. Por lo cual, contrario a lo argüido por el quejoso, en el sentido de que a su juicio, la publicación denunciada trae consigo comentarios del medio de comunicación denunciado, y que el denunciante califica de sesgados e imprecisos, que distorsionan la realidad, por ser una información engañosa para manipular la opinión pública, pues en su concepto, la encuesta contenida en la publicación denunciada no cumplió con la normativa electoral aplicable, debe decirse que este Tribunal comparte lo razonado por la Comisión responsable en los párrafos 69, 70 y 72 del acuerdo controvertido en cuanto a que la publicación denunciada sea calificada como una nota periodística efectuada en pleno ejercicio de la libertad de expresión con el que cuentan los medios de comunicación.
153. Lo anterior, atento a lo dispuesto en las jurisprudencias **15/2018** de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**, y **18/2016**, de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**.
154. Es posible afirmar lo anterior, porque igualmente del contenido de esos “comentarios” que alude el quejoso, es posible advertir que los mismos, en todo caso, únicamente refieren al contenido de la propia encuesta replicada, citando algunos de los elementos contenidos en la misma.
155. Por otra parte, en el caso solicita que se actualice la **promoción personalizada** de la servidora pública denunciada; en ese sentido, se advierte que en el acuerdo impugnado, la Comisión responsable realiza el análisis de la **promoción personalizada** que se denuncia, a partir de los elementos personal objetivo y

temporal que contiene la jurisprudencia 12/2015 de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

^{156.} Ello, para el enlace 3, publicado por la servidora pública denunciada, a párrafos 59 al 67, así como como para el enlace que contiene la publicación realizada en el portal web, del medio de comunicación denunciado, a párrafos 51 al 58 del acuerdo impugnado, mismos que han quedado precisados en el apartado II **Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado**, de esta sentencia, razonamientos que este Tribunal comparte, al estimarse aplicables al caso, y que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen en obvio de repeticiones.

^{157.} Por otro lado, igualmente se advierte que el quejoso aduce que con la publicación de la que derivó su queja, la servidora denunciada realiza actos **anticipados de campaña**, sin que se advierta en el acuerdo impugnado que la Comisión responsable realice pronunciamiento o análisis al respecto.

^{158.} Derivado de ello, se procede a realizar dicho análisis a partir de la jurisprudencia 4/2018 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)** y la Jurisprudencia 2/2023 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.**

^{159.} Lo anterior, dado que bajo la apariencia del buen derecho, de manera preliminar, no es posible relacionar de ninguna manera a la servidora denunciada con la publicación realizada por el medio de comunicación igualmente denunciado, así como tampoco es posible establecer un impacto en la contienda electoral a realizarse en el municipio de Benito Juárez, en contravención del principio de equidad, pues a partir del **elemento subjetivo**, -que se establece en la aludida jurisprudencia- del contenido de la publicación no se desprende que se hayan

realizado expresiones o se pueda deducir que implícitamente se realice alguna invitación al voto o solicitara apoyo a la candidatura respectiva.

^{160.} De modo que, al no tenerse por actualizado dicho elemento, resulta innecesario efectuar el estudio de los demás elementos por ser necesaria la coexistencia de los elementos personal, subjetivo y temporal para tener por actualizado el acto anticipado de campaña hecho valer.

^{161.} Por otra parte, no pasa inadvertido que el actor también solicita como medida cautelar que se ordene al *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.*

^{162.} Sin embargo, resulta imposible acoger a la pretensión del quejoso dado que, del contenido de las publicaciones denunciadas, ninguna de estas se advierte hayan sido publicadas por el citado Ayuntamiento, de modo que, no es posible otorgar esa medida en los términos solicitados por el quejoso.

^{163.} Al respecto, vale ratificar lo señalado por la autoridad responsable, cuando señala que en el escrito de queja no se contienen publicaciones realizadas por el ente gubernamental referido en el párrafo anterior, así como tampoco existen medios de prueba que acrediten su existencia, luego entonces, ante la falta de materia para estudio, le resulta imposible pronunciarse al respecto.

^{164.} Asimismo, en relación con la solicitud de la medida cautelar en el sentido de ordenar al medio de comunicación denunciado el retiro de la publicación por ser violatorio del principio de equidad y que en su concepto, constituye un posicionamiento adelantado y en consecuencia proporciona información imprecisa y no verídica respecto de la preferencia electoral a favor de la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña, y uso imparcial de recursos públicos, se comparte lo razonado por la responsable dado que de manera preliminar, no existe ni de forma indiciaria elementos que permitan presumir que la publicación denunciada realizada por el referido medio de comunicación vulneren el marco normativo aplicable.

- ^{165.}En ese sentido, para este órgano jurisdiccional, del análisis preliminar de los hechos denunciados, considera que no se tiene por actualizada una transgresión a la normativa en materia de **propaganda gubernamental** en términos de lo dispuesto en los Lineamientos, ni la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad, en los términos solicitados por el quejoso para el dictado de la medida cautelar.
- ^{166.}Siguiendo con el análisis de los argumentos que realiza el recurrente en su escrito de apelación, se advierte que además realiza diversos señalamientos en relación con la **vulneración del principio de equidad y uso indebido de recursos públicos**, dado que el quejoso se adolece de las conductas que denuncia, se realizan de manera sistemática y reiterada por parte de la denunciada, argumentando que se trata de una estrategia electoral con la finalidad de que la servidora pública denunciada se posicione políticamente ante la ciudadanía del municipio de Benito Juárez, y esa conducta considera se trata de una cobertura informativa indebida, y por lo tanto, a su juicio se vulnera el principio de equidad en la contienda.
- ^{167.}Ahora bien, en relación con dichos argumentos es de señalarse que, contrario a lo manifestado por el recurrente, al realizarse el estudio preliminar del caso, se concluye que de los elementos aportados por el quejoso y de la diligencia de inspección ocular con fe pública a los URLs (links) denunciados, no existen elementos, ni siquiera indiciarios, que permitan preliminarmente considerar que las publicaciones analizadas no se realizaron en apego a la presunción de licitud que goza la labor periodística, realizando argumentos encaminados a sostener las razones por las cuales consideran que en el caso no se surte la cobertura informativa que se denuncia.
- ^{168.}De ahí que, se comparta que la responsable de entre otros argumentos, haya sostenido que la negativa de conceder las medidas cautelares solicitadas, arribó al no encontrar elementos con los cuales pueda inferir siquiera indiciariamente, la probable comisión de hechos e infracciones que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar, de ahí que determinó la improcedencia de las mismas en relación con dicha conducta, al tenor de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 58 del Reglamento de Quejas.

- ^{169.} Siendo que igualmente se comparte lo razonado por la Comisión responsable, respecto de que, el supuesto uso indebido de recursos públicos en la elaboración y difusión de la publicación denunciada, resulta un tópico respecto del cual la Comisión denunciada no puede pronunciarse en sede cautelar, por corresponder al fondo del asunto, en el que de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las restricciones atinentes se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución Federal y la ley, tal y como lo ha sostenido la Sala Superior en diversos precedentes²⁹.
- ^{170.} Finalmente por cuanto a lo señalado por el quejoso respecto a una supuesta incongruencia externa e interna del acuerdo impugnado porque en su concepto la responsable fundó la negativa de la medida cautelar conforme al artículo 58 fracciones II y III del Reglamento de Quejas, pero según afirma, los razonamientos de la Comisión fueron en el sentido de que no se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral, debe decirse que tal aseveración resulta **parcialmente fundada**.
- ^{171.} Se dice lo anterior porque, como ha quedado establecido en esta sentencia, si bien se constató la falta de exhaustividad en la que incurrió la Comisión responsable al no realizar el análisis preliminar de todas las conductas denunciadas, y si bien es cierto que en el párrafo 83 del acuerdo impugnado, se hace alusión al dispositivo reglamentario y fracciones aludidas, señalando que no se actualizaron los actos contrarios a la normativa electoral, no debe soslayarse que, el acuerdo controvertido no puede analizarse desde la óptica que pretende el imponente, es decir, estudiar de manera aislada cada párrafo de esta, pues el acuerdo en sí, constituye un todo que debe ser analizado en su conjunto.
- ^{172.} Siendo que en el caso particular, se comparten los razonamientos de la Comisión por cuanto a que con las pruebas aportadas y lo asentado en el acta de inspección ocular, no fue posible ni suficiente para que se consideraran las transgresiones a la normatividad electoral aducida por el partido quejoso. De ahí que el señalamiento de las fracciones II y III realizado por la responsable, no

²⁹ Véase el expediente SUP/REP/175/2016 y SUP/REP/176/2016 acumulados, así como SUP/REP/84/2022 Y SUP-REP-167/2023 y acumulados.



constituye en sí mismo, la referida incongruencia, puesto que en todo caso se trata de una norma que establece las reglas para el estudio de las medidas cautelares.

^{173.} En razón de lo anterior, lo procedente es **confirmar**, por razones distintas y adicionales, la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por el partido actor.

^{174.} Finalmente, cabe precisar que lo determinado en el presente asunto, no implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad de la parte denunciada en el expediente de queja IEQROO/PES/106/2024.

^{175.} Por lo expuesto y fundado, se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo impugnado, por las razones contenidas en la parte considerativa de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho corresponda.

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 Secretaría General de Acuerdos en funciones del mismo, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI



RAP/084/2024

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia RAP/084/2024, aprobada por el Pleno en sesión jurisdiccional no presencial del Tribunal Electoral de Quintana Roo, el 26 abril de 2024.