



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/097/2024.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADA PONENTE¹:
MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS.

Chetumal, Quintana Roo, a veinticuatro de mayo del año dos mil veinticuatro².

Sentencia que confirma el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-121-2024 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/170/2024.

GLOSARIO

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
Lineamientos del INE	Lineamientos para Garantizar los Principios de Neutralidad, Imparcialidad y Equidad en Materia Electoral por parte de las Personas Servidoras Públicas
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Reglamento	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¹ Secretariado en funciones: Karla Judith Chicatto Alonso y Eliud De La Torre Villanueva. Colaboradores: Liliana Félix Cordero, Melissa Jiménez Marín, María del Rocío Gordillo Urbano y Saúl Alonso Ávila Tehosol.

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

INE	Instituto Nacional Electoral
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo
CQyD / Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
Dirección / Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo
PRD / partido actor / parte actora	Partido de la Revolución Democrática
Mara Leza / denunciada	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Gobernadora del Estado de Quintana Roo
Medios de comunicación	“24 Horas Quintana Roo”, “Novedades Quintana Roo”, “Tu Periódico QUEQUI”, “Quintana Roo Hoy”, “Quintana Roo Urbano”, “Periódico Espacio”, “El Momento Quintana Roo” y “El Quintanarroense”
Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-121/2024 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual declara la improcedencia de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/PES/170/2024.
RAP	Recurso de Apelación
PES	Procedimiento Especial Sancionador

I. ANTECEDENTES

1. Contexto de la controversia

1. **Queja.** El cuatro de mayo, se recibió en la Dirección Jurídica, un escrito de queja signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, el cual fue presentado en la sede del Consejo Distrital 08, ubicado en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, mediante el cual denuncia a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinoza, Gobernadora del Estado de Quintana Roo, así como a los medios de comunicación “24 Horas Quintana Roo”, “Novedades Quintana Roo”, “Tu Periódico QUEQUI”, “Quintana Roo Hoy”, “Quintana Roo Urbano”, “Periódico Espacio”, “El Momento Quintana Roo”, y “El Quintanarroense”, por la presunta violación al artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución General, consistente en la restricción de difusión en medios de comunicación social de toda propaganda

gubernamental durante las campañas electorales, así como los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral.

2. **Solicitud de medidas cautelares.** En el mismo escrito de queja, el partido actor, solicitó la adopción de medidas cautelares en el tenor literal siguiente:

“1. Se ordene al gobierno del Estado de Quintana Roo, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como la de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de la red social de Facebook.
2. Se ordene a los denunciados: 24 HORAS QUINTANA ROO, NOVEDADES QUINTANA ROO, PERIÓDICO QUEQUI, QUINTANA ROO HOY, QUINTANA ROO URBANO, PERIÓDICO ESPACIO, EL MOMENTO QUINTANA ROO, EL QUINTANARROENSE Y MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA (ALIAS: MARA LEZAMA), se abstengan de realizar cualquier acto que vulnere la RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.
3. Se ordene el retiro de las publicaciones que se denuncian y que difunden los medios de comunicación digital que se denuncian, y/o páginas electrónicas: 24 HORAS QUINTANA ROO, NOVEDADES QUINTANA ROO, PERIÓDICO QUEQUI, QUINTANA ROO HOY, QUINTANA ROO URBANO, PERIÓDICO ESPACIO, EL MOMENTO QUINTANA ROO, EL QUINTANARROENSE Y MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA (ALIAS: MARA LEZAMA) que tienen las publicaciones tanto en portales web como en la red social FACEBOOK, y que las mismas vulneran la RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024”.

3. **Registro.** El mismo cuatro de mayo, la Dirección registró el escrito de queja referido en el antecedente inmediato anterior, bajo el número IEQROO/PES/170/2024, reservó su admisión y solicitó la certificación de cuarenta y ocho URL's (links), contenidos en el escrito de queja.
4. **Inspección ocular.** Alternadamente, en la misma fecha, la Dirección Jurídica levantó el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública de cuarenta y ocho URL's.
5. **Remisión del proyecto.** El siete de mayo, la Dirección remitió el proyecto de Acuerdo de medida cautelar a la Consejera Presidenta de la Comisión, para los efectos conducentes.
6. **Acuerdo impugnado.** El ocho de mayo, la CQyD emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-121/2024 en el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido actor.

2. Medio de Impugnación

7. **Recurso de Apelación.** El once de mayo, a fin de controvertir el Acuerdo precisado en el párrafo que antecede, el PRD, promovió el presente Recurso de Apelación.
8. **Acuerdo de turno.** El diecisiete de mayo, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se ordenó integrar y registrar el expediente RAP/097/2024, el cual fue turnado a la ponencia de la Magistrada en funciones, Maogany Crystel Acopa Contreras, por así corresponder al orden de turno.
9. **Requerimiento.** El dieciocho de mayo, se solicitó la colaboración de la Secretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, para que realice la diligencia de inspección ocular del contenido de la publicación alojada en el link: <https://www.periodicoquequi.com/2024/04/10/destaca-el-pabellon-del-caribe-mexicano/>.
10. **Cumplimiento a requerimiento.** El dieciocho de mayo, la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, dio cumplimiento al requerimiento señalado en el párrafo que antecede, en razón de lo anterior, remitió a esta ponencia, el acta circunstanciada levantada en la fecha referida, con motivo de la inspección ocular realizada.
11. **Acuerdo de admisión.** El diecinueve de mayo, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios, se admitió a trámite la demanda.
12. **Cierre de instrucción.** El veinticuatro de mayo, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios una vez sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y Competencia

13. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación promovido por la parte actora, toda vez que viene a controvertir el Acuerdo de medidas cautelares IEQROO/CQyD/A-MC-121/2024 emitido por la CQyD, solicitadas en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/170/2024.
14. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.

2. Procedencia

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

3. Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios

17. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesto por la parte quejosa, se desprende que su pretensión es que se revoque el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-121/2024 emitido por la Comisión, por medio del cual se declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas dentro del expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/170/2024.
18. Su causa de pedir la sustenta en que, a su juicio, la CQyD inaplicó lo

previsto en los artículos 1, 14, 16, 17, 41 párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, 99 párrafo cuarto, 105 fracción II, 116 fracción IV incisos b) y d), y 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución General; precepto 166 BIS de la Constitución Local, artículos 3, 449 numeral 1, inciso e), 474 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículos 400 fracciones III y IV, y 425 fracción I de la Ley de Instituciones.

19. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer tres agravios que se enlistan a continuación:

- Vulneración al artículo 17 Constitucional, derivado de la violación a una justicia pronta, ya que a su consideración la CQyD emitió el acuerdo de medida cautelar, fuera del plazo establecido en la Ley de instituciones para tal efecto, y como consecuencia al de legalidad.
- Violación al artículo 17 en su vertiente de exhaustividad, por la vulneración a su derecho de acceso a la justicia, pues a su consideración la responsable realizó un análisis indebido respecto de la conducta denunciada.
- Falta de valoración del caudal probatorio ofrecido y de una investigación seria de acuerdo a los parámetros de la corte interamericana de derechos humanos; así como vulneración a los principios de equidad en la contienda, imparcialidad y neutralidad, por el supuesto posicionamiento de la servidora pública denunciada.

4. Metodología de estudio

20. Con la finalidad de llevar a cabo el debido estudio de fondo, este órgano jurisdiccional analizará los agravios en el orden planteado por el recurrente, con la precisión que los agravios segundo y tercero se atenderán de forma conjunta por encontrarse relacionados con la vulneración al principio de exhaustividad, así como la violación al principio

de legalidad, y equidad en la contienda.

21. Lo anterior, sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos y no el orden en que el órgano o Tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000³ de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.
22. 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.

5. Marco Normativo

23. Previo al estudio de fondo, esta autoridad considera necesario precisar el marco normativo aplicable al caso concreto, que servirá de base para el análisis en la presente resolución.

Naturaleza de las Medidas Cautelares

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución General, 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 Federación⁴, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho, peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como de los valores y principios reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales, con la prevención de su posible vulneración.

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

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

⁴ Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: www.te.gob.mx

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 decide decretar una medida cautelar, se puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes⁵:

- **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 ocasionaría, esto es, el **peligro en la demora**, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.⁶ Por tanto, antes de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, se debe llevar a cabo un **análisis previo** en el que se desprenda la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada.

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

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales; que son evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Principio de Exhaustividad

El principio que se obtiene del artículo 17 de la Constitución General, 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

⁵ Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: www.te.gob.mx

⁶ Consultable en el siguiente link:

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

aportadas o que se alleguen al expediente legalmente⁷.

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 decisión⁸.

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.

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 General, en la parte que conducente, dispone:

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

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

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

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

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

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 arbitrarias⁹.

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)¹⁰.

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

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

⁷ 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/>

⁸ Jurisprudencia 43/2002 de rubro; "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

⁹ 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

¹⁰ 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.

un debido proceso¹¹.

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 afectarlos¹².

Delimitación conceptual y elementos de la propaganda gubernamental

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 ciudadanía¹³.

Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda¹⁴, 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.

En tal sentido, la referida Sala ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto¹⁵:

Respecto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

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.

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**.

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 ciudadanía¹⁶.

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

Restricciones y excepciones constitucionales para la difusión de propaganda

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.

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, secreto y directo, así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio¹⁷.

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 el imperio del principio democrático¹⁸.

¹¹ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

¹² Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

¹³ 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.

¹⁴ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

¹⁵ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

¹⁶ 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.

¹⁷ Véase los artículos 41 y 116 de la Constitución.

¹⁸ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-24/2022, así como SUP-RAP-27/2022 y acumulados.

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 civil¹⁹. 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.

Propaganda Electoral

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

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

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

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

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

Principio de equidad en la contienda

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

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

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

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

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

¹⁹ 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 GENERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”.

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

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

En el acuerdo en mención el INE aprobó lo siguiente:

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

- PEF y PEL coincidentes: las solicitudes deberán presentarse con al menos 60 días naturales de anticipación al inicio de la campaña federal.
- PEL no coincidentes con el PEF: las solicitudes deberán presentarse con al menos 45 días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.

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

- PEX: las solicitudes deberán presentarse con al menos 30 días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.
- Consulta popular y revocación de mandato: las solicitudes deberán presentarse con al menos 60 días naturales de anticipación a la entrada en vigor de la convocatoria.

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

- Suspensión de difusión de propaganda gubernamental

Que los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución General; 209, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y 7, numeral 8 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RRTME) señalan que durante el tiempo comprendido entre el inicio de las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá **suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios y de cualquier otro ente público**, salvo la relativa a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

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

Asimismo, consideró que los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución General, así como el artículo 7, numeral 7 del RRTME señalan que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

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

El contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

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

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

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

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

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

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

Jurisprudencia 19/2019 de rubro PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL, de la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.

Tesis LXII/2016 de rubro PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN PROCESO ELECTORAL, en la que se argumenta que la colocación de lonas, pendones o gallardetes, u otro tipo de propaganda, que invite a festejar un día social y culturalmente importante, no infringe la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, siempre que se ajuste al principio de equidad en la contienda.

Tesis XIII/2017 de rubro INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL, interpretación que sostiene que, en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, siempre que no se trate de publicidad o propaganda gubernamental y no se haga referencia a

candidatura o partido político o promocione a algún funcionario público o logros de gobiernos, es decir, solo debe ser información relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.

Criterios del Consejo General del INE establecidos en el acuerdo 559 en cita.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que puedan incidir de manera positiva o negativa en el resultado de la jornada electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de alguna persona servidora pública.

b) No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, ni emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia o logros de una administración en los diversos niveles de gobierno.

c) Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

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

e) La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de persona servidora pública alguna.

f) La propaganda exceptuada mediante este acuerdo, en todo momento, deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

g) La difusión de la propaganda que se encuadre en los supuestos establecidos en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá hacerse durante el periodo que sea estrictamente indispensable para cumplir con sus objetivos.

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

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

...

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

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

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

ESTUDIO DE FONDO

Planteamiento del caso

24. En el presente asunto, el partido actor pretende que se revoque el acuerdo impugnado, puesto que, considera que debieron otorgarse las medidas cautelares solicitadas, de modo que para lograr su pretensión señala tres motivos de agravio en los que esencialmente plantea la vulneración a los principios de acceso a la justicia pronta y completa, exhaustividad, legalidad, equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda.
25. Lo anterior, toda vez que aduce esencialmente, que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues a pesar de que la autoridad responsable tuvo plenamente acreditadas las publicaciones denunciadas y que estas fueron realizadas por los medios de comunicación que se denuncian, determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada.
26. Aunado a que, a su parecer tampoco se llevó a cabo un estudio exhaustivo respecto al contenido de las publicaciones denunciadas.
27. Es decir, desde su perspectiva con dichas publicaciones se configuraba

la propaganda gubernamental, pero considera que la responsable no analizó a partir de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora, su causa de pedir, en la presunta violación a la restricción de difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, contemplada en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución General, así como a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

28. Sin embargo, en el acuerdo que se impugna, de un análisis preliminar, la responsable determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD en contra de la ciudadana Mara Lezama y los medios de comunicación denunciados.
29. De modo que, este Tribunal deberá analizar los planteamientos realizados por el recurrente a fin de determinar si como lo plantea, 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.

Agravio primero. Transgresión al principio de acceso a una justicia pronta consagrada en el artículo 17 de la Constitución General y de legalidad.

30. El quejoso alega como primer agravio, la supuesta vulneración al artículo 17 de la Constitución General, derivado de la violación a una justicia pronta, pues a su juicio, la responsable no se ajustó a los términos y plazos que establece la Ley de Instituciones para dictar las medidas cautelares, lo que transgredió su garantía de acceso a la impartición de justicia pronta consagrada a favor de los gobernados.
31. Lo anterior, porque según su dicho la Comisión sesionó y emitió el acuerdo de medida cautelar nueve días después de la interposición de su queja, es decir, tardó en pronunciarse, lo que a su criterio tuvo como consecuencia la vulneración de la garantía de acceso a la impartición de justicia.

32. Aunado a lo anterior, también alega que la autoridad responsable tuvo conocimiento de su queja cuatro días después de haberla presentado, tal y como se advierte en el acuerdo que se impugna, por lo que señala que tal actuación conlleva a una violación flagrante del principio de legalidad.
33. Refiere lo anterior, pues la autoridad responsable dejó de atender las disposiciones que rigen los PES, ya que la Comisión pasó por alto lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 427 de la Ley Electoral Local, el cual establece que el dictado de las medidas cautelares en la queja, es de veinticuatro horas, lo que a su juicio no ocurrió, faltando con ello al principio general de derecho consagrado en la tesis con número de registro 810781, la cual refiere que es un principio general del derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.
34. Por lo anterior, a juicio del quejoso, al no estar especificada dentro de las atribuciones de la CQyD, el dictar medidas cautelares nueve días después de la recepción de su queja, incurrió en una responsabilidad administrativa, y en consecuencia solicita que se pronuncie este Tribunal al respecto, ya que el acuerdo que ahora impugna es contrario al artículo 41 base V de la Constitución General.
35. Además, señala que el principio de legalidad se torna como una prohibición a los actos arbitrarios y despóticos de las autoridades. En ese sentido faculta a la autoridad a desplegar los actos que se encuentren en el ámbito competencial respectivo y obliga a fundarlos y motivarlos, adecuadamente.
36. A consideración de este Tribunal el motivo de **agravio** resulta **infundado**, por las consideraciones siguientes:
37. Esta autoridad estima que, contrario a lo manifestado por el recurrente, la responsable no trasgredió su derecho de acceso a la justicia pronta y

expedita, porque con independencia de la fecha de su presentación ante el Consejo Distrital 08, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14, párrafo tercero, del Reglamento, si bien el órgano desconcentrado que la reciba deberá informarlo y remitirla a la Dirección Jurídica.

38. No obstante, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento, el inicio de los plazos para la sustanciación del escrito de queja que motive un PES, no se activa con la presentación ante el Consejo Distrital, sino hasta que se recepciona en la Dirección Jurídica.
39. Por tanto, si la Dirección asentó en la constancia de registro que recepcionó el escrito de queja el cuatro de mayo, a partir de esa fecha deberán considerarse el inicio de su tramitación.
40. Así, en razón de lo anterior, en la fecha de su recepción la radicó con el número IEQROO/PES/170/2024 y ordenó reservar su admisión a fin de realizar las diligencias de investigación y la inspección ocular a los links materia de denuncia, ello, de conformidad con lo establecido en los artículos 425 de la Ley de Instituciones, así como 19 y 21 del Reglamento.
41. Lo anterior, se encuentra apegado a derecho, dado que la Dirección Jurídica tiene como facultad reservarse la admisión y desplegar las diligencias de investigación necesarias con el fin de allegarse de mayores elementos para pronunciarse de manera preliminar sobre la solicitud de medidas cautelares.

Situación que se robustece con los criterios sostenidos por la Sala Superior en la jurisprudencia 22/2013²⁰ de rubro “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN,**” en correlación con la tesis

²⁰ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.

XLI/2009²¹ 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”.

42. Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 427 de la Ley de Instituciones, los plazos para emitir la admisión y/o desechar la queja es de veinticuatro horas, posteriores a su recepción.
43. Asimismo, dicho precepto contempla que la Comisión deberá expedir las medidas cautelares que considere, dentro del plazo de veinticuatro horas, mismo que de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 59 del Reglamento, deberá empezar a contar a partir del momento en que la Dirección Jurídica le remita y/o proponga el Acuerdo respectivo.
44. De ahí que, una vez desplegada su facultad investigadora y realizadas las diligencias de investigación preliminares, el día siete de mayo²², remitió el proyecto de medida cautelar a la Consejera Presidenta de la Comisión, mismo que fue aprobado el ocho del propio mes; y notificado al actor el día nueve.
45. De ahí que, a juicio de este Tribunal, la determinación emitida respecto a la solicitud de la medida cautelar fue aprobada por la Comisión dentro del plazo de veinticuatro horas que prevé el artículo 427 de la Ley de Instituciones, el cual, de conformidad con el artículo 59 del Reglamento, debe computarse a partir de que la Dirección Jurídica le remita el proyecto de medidas cautelares a dicha autoridad.
46. Por tanto, es incorrecta la apreciación del impugnante, respecto a la vulneración de los principios de acceso a la justicia pronta y legalidad, en razón de las consideraciones expuestas, de ahí que el **agravio sea infundado**.

²¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 66 y 67.

²² Tal como se advierte en el párrafo 9 del acuerdo impugnado y del oficio DJ/2058/2024 signado por el Director Jurídico del Instituto, documentales públicas que tienen valor probatorio pleno, en atención a lo dispuesto en los artículos 16, fracción I, inciso A), y 22 de la Ley de medios.

47. Finalmente, cabe referir que no ha lugar a la solicitud del partido actor en el sentido de apercibir a la Comisión, por la supuesta responsabilidad administrativa en que a su consideración incurrió, toda vez que, como se ha referido, sus argumentos resultaron infundados, de ahí que la referida autoridad no incurriera en alguna falta durante el desempeño de sus funciones.

Agravios segundo y tercero. Vulneración a los principios de exhaustividad, legalidad, equidad, imparcialidad y neutralidad.

48. El recurrente refiere que le causa agravio la falta de exhaustividad de la responsable, en razón de que a su juicio, no estudia su causa de pedir, ya que lo denunciado es la violación al artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución General y el Acuerdo INE/CG559/2023; pero la Comisión analizó los elementos para identificar la propaganda personalizada de los servidores públicos, basándose en lo dispuesto en la jurisprudencia 12/2015, relativa a la propaganda personalizada de los servidores públicos.
49. Señala que la autoridad responsable, al haberse pronunciado de manera genérica, se limitó a mencionar lo referente a la infracción de la restricción a la difusión en medios de comunicación social a la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, exculpando a la denunciada y a los medios de comunicación digitales, bajo el análisis de las jurisprudencias 15/2018, 38/2013 y 18/2016, pero no justifica porque las aplica, deja de analizar por qué son aplicables para exonerarlos.
50. También refiere que la responsable menciona la jurisprudencia 18/2011, más no por qué, resulta inaplicable al caso concreto, lo que a su consideración dilata aplicar las medidas cautelares contra la denunciada, y es contrario al acceso de la justicia y en perjuicio del principio de equidad en la contienda.

51. En tal sentido, señala que la improcedencia de la medida cautelar permite a la denunciada tener injerencia con la propaganda gubernamental, la cual fue restringida desde el primero de marzo, por ello, refiere que la CQyD fue omisa en tutelar el artículo 41 constitucional en lo referente a dicho tema así como el Acuerdo del INE referido.
52. Que desde su óptica, la autoridad partió de un error para justificar la negativa de conceder las medidas cautelares, al confundir la causa de pedir, al razonar que lo denunciado fue promoción personalizada cuando en realidad fue propaganda gubernamental.
53. Aunado a ello alude que, la permisividad a la denunciada ocasiona un daño irreparable al principio de equidad en la contienda, al no atender lo establecido en el Acuerdo INE/CG559/2023, relativo a las excepciones para la difusión de la propaganda gubernamental.
54. También menciona que la autoridad responsable solo analizó la propaganda personalizada y dejó de analizar los hechos expuestos en la queja primigenia, así como el caudal probatorio ofrecido, lo cual vulnera el derecho al debido proceso.
55. De igual forma, refiere que declarar improcedentes las medidas cautelares bajo lo dispuesto en la fracción II, del artículo 58 del Reglamento, no fue acorde con las pruebas desahogadas en sede cautelar, pues se acreditó la existencia de las publicaciones denunciadas, tal como se puede observar en el acta de inspección ocular de fecha cuatro de mayo, pues únicamente estudio si las mismas se encontraban dentro de las excepciones contempladas en el artículo 41 de constitucional.
56. Asimismo, menciona que la falta de exhaustividad por parte de la responsable, pues a su consideración no realizó una investigación seria, imparcial y efectiva de todos los medios legales disponibles y orientada a

la determinación de la verdad, tal y como lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxime que la parte denunciada es una servidora pública y distintos medios de comunicación digitales, por lo que a su decir, dejó de atender la línea jurisprudencial de la Sala Superior.

57. Por otra parte, refiere que la resolución combatida es contraria a la Constitución General, dado que no se puede bajo la argucia de la libertad de expresión, apartarse de lo dispuesto en la norma constitucional.
58. Del mismo modo, señala una interpretación errónea por parte de la responsable, al referir que las notas periodísticas están amparadas por el ejercicio de su actividad periodística, pues no cuestiona una actividad ilícita del periodismo, toda vez que no denuncia calumnia electoral, sino la vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental.
59. Finalmente, menciona que le causa agravio la aprobación del Acuerdo impugnado, toda vez que, existe una violación al principio de equidad, pues la Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia la prohibición de los servidores públicos a eventos partidistas y la transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad, pues tienen prohibido desviar recursos públicos a su cargo y promocionarse de manera explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales.
60. Refiere que el principio protegido por la norma es la equidad, pues quien tenga mayor cobertura informativa incide en la decisión de la población en plena desventaja de sus adversarios.
61. También, menciona que si bien los periodistas gozan de un manto jurídico protector respecto de su labor informativa, la presunción de licitud de la que goza dicha labor puede ser superada cuando exista prueba en contrario.

62. Derivado de lo anterior, concluye que la responsable dejó de impartir justicia de manera completa, por lo que solicita a este Tribunal que en plenitud de jurisdicción revoque el acuerdo impugnado, ya que a su juicio, es violatorio de las normas constitucionales, toda vez que, la autoridad responsable inobservó los principios del buen derecho y peligro en la demora que rigen la medida cautelar, así como su causa de pedir, que es la restricción a la difusión de medios de comunicación de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
63. Ahora bien, en relación a los citados **agravios**, este Tribunal considera que son **inoperantes e infundados**, en atención a las consideraciones siguientes:
64. Son **inoperantes** los argumentos del actor en relación a la supuesta transgresión a los principios de exhaustividad, imparcialidad, neutralidad y equidad, que hace valer en sus agravios, pues únicamente señala que, con el acuerdo combatido se violentan los principios y disposición constitucional que alude, así como el acuerdo INE/CG559/2023, sin que pronuncie razonamientos o argumentos tendientes a justificar que dichos principios fueron efectivamente vulnerados.
65. Se dice lo anterior, porque del análisis a sus motivos de agravio no se advierte que emita razonamientos lógicos jurídicos tendientes a controvertir los argumentos emitidos en el acuerdo cuestionado, ni mucho menos se advierte que, el órgano administrativo responsable haya trasgredido el principio de exhaustividad, dado que las conductas analizadas a fin de pronunciarse en el acuerdo impugnado se realizó de conformidad con lo solicitado en su escrito de queja primigenia por cuanto a las medidas cautelares; por ende, no se puede arribar a la conclusión de que con el acuerdo impugnado se transgreden los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, en los términos que él expone.
66. Al respecto, resulta relevante señalar que, la Sala Superior, ha

considerado en diversas ejecutorias que, cuando el impugnante omite expresar argumentos debidamente configurados, para controvertir las consideraciones que sirvieron de sustento para la emisión del acto impugnado, los conceptos de agravio deben ser calificados como inoperantes, ya sea porque se trate de:

1. Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior.
 2. Argumentos genéricos, vagos o imprecisos.
 3. Cuestiones que no fueron planteadas en la instancia previa y cuya resolución motiva el juicio de alzada.
 4. Alegaciones que no controvertan los razonamientos de la responsable, que son el sustento de la sentencia o acto controvertido.
67. En el caso se surten los supuestos 2 y 4, pues es claro que el justiciable se limita a señalar en forma genérica, que con el actuar de la responsable se violentan los principios, disposición constitucional y el acuerdo del INE referido, sin emitir razonamientos lógicos jurídicos tendientes a justificar tal cuestión.
68. En este orden de ideas, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto en las fracciones VI y VII del artículo 26 de la Ley de Medios, en la promoción de los escritos de impugnación se exige la mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que cause el acto o resolución impugnado.
69. Por tanto, los agravios en los medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el impetrante exponga hechos claros y precisos, así como los motivos de inconformidad relacionados con el acto impugnado que estime violenten el marco normativo en los procesos electorales, para

que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y consideraciones del acto o resolución impugnada.

70. En este sentido, acceder a la solicitud del actor con la mera referencia de algunos principios que a su consideración se encuentren infringidos, sin emitir razonamientos lógicos jurídicos tendientes a justificarlo, propiciaría la promoción de medios de impugnación carentes de materia controversial, lo que precisamente los hace inoperantes.
71. Por otra parte, debe precisarse al caso, que con independencia de lo razonado con antelación, son **infundados** los motivos de **agravio** que refiere el actor, respecto a la vulneración de los principios de exhaustividad y legalidad, así como de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral, por la difusión de las publicaciones que denuncia, pues como se expondrá a continuación, la autoridad responsable, atendió ajustado a derecho sus pretensiones.
72. Como se advierte del acuerdo impugnado, la responsable a fin de pronunciarse, analiza las conductas de conformidad a lo solicitado en su escrito de queja primigenia, por cuanto a las medidas cautelares.
73. Por tanto, del acuerdo impugnado se advierte que la responsable efectuó su análisis con base en la probable violación a la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, dispuesta en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal; y no bajo el análisis de la propaganda personalizada de los servidores públicos, dispuesta en la jurisprudencia 12/2015 como erróneamente señala el partido actor.
74. Por otra parte, es incorrecta la apreciación del impugnante al señalar que la responsable realizó un pronunciamiento genérico respecto a la infracción de la restricción denunciada, pues esta analiza la conducta de

acuerdo a los criterios emitidos por la Sala Superior y el marco normativo constitucional aplicable al caso concreto.

75. En tal sentido se advierte que la responsable retoma lo señalado por la Sala con relación a la propaganda gubernamental, la cual define como toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación social (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 ciudadanía²³.
76. Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda²⁴, 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.
77. En tal sentido, ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto²⁵:
- a. Por cuanto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental, ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
 - b. Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda

²³ 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.

²⁴ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

²⁵ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.

c. 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.

78. 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.
79. 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 ciudadanía²⁶.
80. 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.
81. En esa lógica, en el caso particular se estima que derivado de la solicitud del PRD de adopción de medidas cautelares bajó la figura de tutela preventiva, del acuerdo impugnado se advierte que la autoridad responsable realizó una valoración preliminar de los medios de prueba para efecto de determinar la procedencia o no del dictado correspondiente; para lo cual consideró todas las imágenes contenidas en el escrito de queja, que igualmente inserta en el acuerdo impugnado, así como los actos de investigación preliminar realizados por la Dirección Jurídica, consistentes en el acta de inspección ocular de fecha cuatro de mayo, levantada con motivo del desahogo de los enlaces denunciados por el quejoso.

²⁶ 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.

82. Luego entonces, la autoridad responsable precisó que del estudio del material probatorio aportado y desahogado en la investigación preliminar, no se advertía a *prima facie*, alguna irregularidad que acreditará la necesidad de otorgar las medidas cautelares solicitadas, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro a la demora, conforme la relatoría de los hechos y de la petición del dictado de la medida cautelar.
83. Lo anterior, porque en el caso la Comisión responsable, observó que de manera preliminar no se configuraba la vulneración de los bienes jurídicos tutelados o su puesta en peligro, que requiriera su urgente intervención, opinión que se comparte por este órgano jurisdiccional.
84. Se afirma lo anterior, ya que este Tribunal advierte de un análisis conjunto a las actuaciones de la responsable, que se pronunció respecto al dictado de las medidas cautelares en atención a lo solicitado en el escrito de queja inicial, pues estudia las publicaciones realizadas por la denunciada y por los medios de comunicación digitales.
85. En ese sentido, se observa que la Comisión efectuó su análisis con base en la probable violación a la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, dispuesta en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución General, y no como incorrectamente lo hace valer el partido impugnante, en atención a la jurisprudencia 12/2015, relativa a la relativa a la propaganda personalizada de los servidores públicos.
86. Para tal efecto, tal como se precisa en el acuerdo controvertido, de las probanzas aportadas y desahogadas por la autoridad, se realizó el análisis respectivo concluyéndose de forma preliminar -sin efectuarse un análisis de fondo- que las publicaciones denunciadas no transgreden la prohibición constitucional en los términos que el apelante refiere.

87. Se dice lo anterior, pues para ello, basa su estudio preliminar respecto de la presunta propaganda gubernamental en periodo no permitido, bajo el tamiz de la jurisprudencia 18/2011²⁷ emitida por la Sala Superior y los lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, con la finalidad de determinar la configuración o no, de los elementos necesarios para que se actualice la prohibición denunciada y contenida en el artículo 41²⁸ de la Constitución General.
88. De igual manera, motiva su determinación en las jurisprudencias 18/2016 y 15/2018, relacionadas con la libertad de expresión y protección al periodismo.
89. Como resultado de lo anterior, la responsable realizó el análisis preliminar de los elementos de prueba para determinar a *prima facie* sobre la conducta denunciada.
90. En tal sentido, asentó en el párrafo 62 del acuerdo impugnado que respecto a las publicaciones atribuidas al **Gobierno del estado de Quintana Roo**, de la inspección realizada a los URL's desahogados y del contenido del acta circunstanciada de fecha cuatro de mayo, no se advertía publicación alguna que haya sido realizada por el gobierno estatal en su cuenta de la red social Facebook.
91. Ahora, por cuanto a las publicaciones denunciadas la responsable determinó que doce (mismas que se identifican con los URL's 21 al 29 y 42 al 44) se realizaron desde la cuenta verificada de la red social Facebook de **Mara Lezama**.
92. En razón de ello, estableció que por cuanto al contenido de las publicaciones denunciadas en ellas se hacía referencia a las actividades

²⁷ De rubro "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD".

²⁸ Párrafo segundo, Base III, apartado C, párrafo segundo.

que realizó la servidora pública los días diez y once de abril, así como su asistencia a diversos eventos, sin que de las mismas se deprendiera al menos de manera indiciaria elemento alguno que presumiera una sobre exposición, ya que todos las publicaciones son realizadas con motivo del ejercicio del cargo que ostenta

93. De igual manera, la responsable precisa que no se advierte, al menos indiciariamente que su intención sea enaltecer su imagen, nombre o elemento distintivo de su gestión gubernamental y/o la de alguno partido político, así como tampoco se hace referencia a logros obtenidos en el ejercicio de su encargo.
94. También refiere que las publicaciones van encaminadas a informar a la ciudadanía sobre las distintas actividades y eventos que realiza en el Estado, de carácter cultural y social, las cuales se encuentran amparadas bajo su derecho humano a la libertad de expresión, sin que se advierta un posicionamiento o promoción de su persona.
95. Señala que lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, no tiene por objeto impedir que los servidores públicos lleven a cabo los actos que por su propia naturaleza deban efectuar, ya que ello podría controvertir el desenvolvimiento de su función pública, argumento que esta autoridad comparte.
96. Ahora bien, no pasa desapercibido para este Tribunal, que la responsable no actualiza el elemento de temporalidad en atención a que dichas publicaciones se realizaron antes del inicio del periodo de la campaña electoral local, sin embargo, tal cuestión resulta irrelevante, puesto que esta autoridad comparte el razonamiento de que no se actualizan los elementos de contenido y finalidad.
97. Se dice lo anterior, porque del análisis preliminar realizado por la Comisión, se aprecia que las publicaciones referidas, versan sobre la

información relacionada con las actividades que en el ejercicio de su encargo desempeña la Gobernadora, y a su participación en los eventos siguientes:

- Inauguración del pabellón de Quintana Roo, durante el tianguis turístico 2024, realizado del ocho al once de abril, en Acapulco, Guerrero.
 - 2do. Foro Internacional “Prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en línea en contextos turísticos”, realizado el once de abril, en Cancún, Quintana Roo.
 - 2do. Encuentro de Titulares de las Secretarías de Finanzas, de 25 Estados, realizado el once de abril, en Cancún, Quintana Roo.
98. Las cuales se estima se encuentran apegadas a lo dispuesto en la jurisprudencia 38/2013²⁹ de la Sala Superior, de rubro “*SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL*”.
99. En dichas publicaciones, se advierte que la Gobernadora como parte de su agenda de trabajo, durante el evento del tianguis turístico, sostuvo reuniones con diversos operadores turísticos con el fin de proyectar el Estado, también se observa que recibió premios en representación de la entidad y que fue designada titular de la coordinación de turismo de la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO).
100. También se advierte que asistió como invitada al Foro internacional para la “Prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en línea en contextos turísticos”, donde se realizó la presentación de una aplicación (APP) diseñada para prevenir la trata y

²⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76.

explotación sexual en línea, así como a la entrega de reconocimientos a las escuelas que participaron en su elaboración.

- ^{101.} De igual manera, asistió al Segundo Encuentro de Titulares de las Secretarías de Finanzas del País”, realizado el once de abril, en Cancún, Quintana Roo, ya que fue la encargada de inaugurarlo.
- ^{102.} De lo anterior, se observa que si bien dichas publicaciones fueron realizadas por la denunciada en su cuenta verificada de la red social Facebook, estas no corresponden a propaganda gubernamental, pues como se ha referido, las actividades que publicita forman parte de la actividad que realiza en su faceta de servidora pública, las cuales se encuentran apegadas a lo dispuesto en la jurisprudencia 38/2013 de la Sala Superior, de rubro “*SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL*”.
- ^{103.} De ahí que se concluya que las publicaciones referidas en nada contravienen la restricción contenida en la fracción II, apartado C) del artículo 41 constitucional ni el acuerdo INE/CG559/2023, puesto que no se acredita la existencia de propaganda gubernamental, por ende, tampoco resulta aplicable lo dispuesto en el señalado acuerdo.
- ^{104.} De modo que, contrario a lo sostenido por el recurrente, en el sentido que la responsable realizó un análisis genérico, esta se pronunció ampliamente sobre dicho tema.
- ^{105.} De igual manera, cabe referir que no le asiste la razón al partido actor cuando señala que derivado de la negativa de la medida cautelar, la denunciada tiene injerencia con la propaganda gubernamental en la contienda, puesto que, a partir de los Lineamientos que cita la responsable, así como a partir del criterio sustentado por la Sala Superior,

se concluyó que en el caso a, prima facie, no se acreditaba, como sostiene el quejoso.

106. Bajo esa óptica, tampoco le asiste la razón al impugnante respecto a la vulneración del principio de exhaustividad, dado que, se advierte que la Comisión responsable sí analiza tanto las pruebas aportadas como el resultado obtenido de la inspección ocular practicada, y de las cuales, fue posible advertir que no cumplen con los elementos que permitan calificarlas como propaganda gubernamental.
107. Por otra parte, en relación al análisis que realiza la Comisión a las publicaciones³⁰ imputadas a los **medios de comunicación digital**, identificadas en el acta circunstanciada con los números 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 (publicadas en portales de internet); 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 47 y 48 (publicadas en sus perfiles de la red social Facebook).
108. La comisión determinó que, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, dichas publicaciones corresponden a notas periodísticas realizadas por diversos medios de comunicación digital, tanto en su cuenta de la red social Facebook como en sus respectivas páginas web, las cuales protegidas por el amparo de la libertad de expresión, con el que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística que constituye un eje de circulación de ideas e información pública que se encuentra amparado por la libertad periodística y el derecho humano a la libre difusión y manifestación de ideas.
109. Lo anterior, encuentra sustento en lo dispuesto por el artículo 6 de la

³⁰ Al respecto, cabe señalar que esta autoridad advirtió que faltó por desahogar un URL, por lo que mediante acta de inspección ocular (la cual tiene pleno valor probatorio) se verificó su contenido, observándose que la publicación inserta en dicha liga corresponde a una nota periodística, cuyo título es "Destaca el pabellón del caribe mexicano", la cual guarda estrecha relación con la cobertura del evento Tianguis turístico", observándose que la misma sigue la misma suerte que las demás notas publicadas por los medios de comunicación denunciados, toda vez que de la misma, fue realizada en ejercicio de la labor periodística, de ahí que no se derive de ella la existencia de propaganda gubernamental.

Constitución General y las jurisprudencias 15/2018³¹ de rubro “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”, y 18/2016³² de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES”, ambas emitidas por la Sala Superior.

- ¹¹⁰. Por lo que en su estima no es posible establecer que dichas publicaciones estén encaminadas a realizar una promoción personalizada de la Gobernadora, pues sólo corresponden a notas periodísticas e informativas, en las que se da a conocer a la ciudadanía las actividades que realiza.
- ¹¹¹. Aunado a que, este Tribunal al analizar las constancias que obran en autos no observó probanza o cuestión alguna que a partir de su valoración preliminar pudieran desvirtuar la presunción de licitud de la actividad realizada por los diversos medios denunciados, ya que dicha presunción sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor.
- ¹¹². De esta forma, para la autoridad responsable no se acredita la necesidad de ordenar el retiro de esas publicaciones en tutela preventiva de la equidad en la contienda electoral.

- ¹¹³. En ese sentido, se considera correcta la determinación de la responsable pues, como se ha venido sustentando, es dable corroborar en las imágenes aportadas por el quejoso, adminiculadas con el acta de inspección realizada por la Dirección, que efectivamente se trata de notas periodísticas, cuya relevancia radica en que, en ninguna de ellas se observan elementos que permitan de manera indiciaria, como lo razonó

³¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 29 y 30.

³² Consultable en la 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.

la Comisión responsable, inferir de un análisis preliminar, que dichas publicaciones puedan ser calificadas como propaganda gubernamental, conforme a las directrices previamente reseñadas en esta sentencia y que han sido establecidas por la Sala Superior.

- ^{114.} En razón de lo anterior, también resultan infundados los argumentos del partido cuando señala que no debe, bajo la argucia de la libertad de expresión, apartarse de lo dispuesto en la norma constitucional y que la responsable realizó una interpretación errónea al referir que las notas están amparadas por el ejercicio de la actividad periodística, ya que no denunció calumnia sino la restricción de difundir propaganda gubernamental.
- ^{115.} En consecuencia, para este Tribunal no se advierte la vulneración al principio de exhaustividad en los términos esgrimidos por el apelante, pues la autoridad responsable atendió cada una de las pretensiones de este en sede cautelar, ya que si bien, dentro de su análisis preliminar refiere que no hay elementos que al menos de forma indiciaria acrediten la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, ello se realiza a prima facie, lo cual es correcto y permitido, de ahí que se considere sí fue exhaustiva, en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia 43/2002³³ de la Sala Superior, de rubro: “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**”.

- ^{116.} Ahora bien, como se ha referido con antelación, tampoco se acredita la vulneración al principio de legalidad, ya que la responsable, por un lado analizó la solicitud de la medida cautelar en los términos precisados por el actor y sobre ellos fijó su estudio; y por otro lado, de la simple lectura del acuerdo controvertido se puede advertir que la Comisión responsable inserta los preceptos Constitucionales, legales y reglamentarios en los

³³ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

que funda su determinación, así como los criterios jurisprudenciales y lineamientos del INE aplicables al caso, sin perder de vista que la responsable emite razonamientos lógico jurídicos que motivan sus conclusiones.

^{117.} De igual manera, a juicio de este Tribunal tampoco se acredita el quebrantamiento de los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que deben regir la contienda electoral, ello, en razón que no se acreditó la existencia de propaganda gubernamental.

^{118.} Finalmente, cabe precisar que lo determinado en el presente asunto, de ninguna manera implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad de las partes denunciadas dentro del expediente de queja IEQROO/PES/170/2024.

^{119.} Por tal motivo, al resultar infundados e inoperantes los planteamientos expresados por el actor, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

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, en términos de ley.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, en sesión jurisdiccional, 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,



RAP/097/2024

ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

MAOGANY CRYSTEL ACOPA

CONTRERAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia del expediente RAP/097/2024 emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en sesión jurisdiccional, el veinticuatro de mayo de 2024.