



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/021/2024 Y ACUMULADO RAP/023/2024.

PROMOVENTES: ROXANA LILI CAMPOS MIRANDA, PRESIDENTA MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE SOLIDARIDAD, Y OTRO.

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

MAGISTRADO PONENTE: SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

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

Chetumal, Quintana Roo, a los catorce días del mes de febrero del año dos mil veinticuatro.

Sentencia que **revoca** el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-007/2024, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/PES/007/2024.

GLOSARIO

Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-007/2024; emitido por 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 número de expediente IEQROO/PES/007/2024.
Autoridad Responsable/Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley General de Instituciones	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Promovente/Presidenta Municipal/Parte actora	Roxana Lili Campos Miranda.
Partido Verde/PVEM/Coordinador Municipal del Partido Verde	Fernando Muñoz Calero, Coordinador Municipal del Partido Verde Ecologista de México en el Municipio de Solidaridad
PES	Procedimiento Especial Sancionador

ANTECEDENTES

1. Contexto.

1. **Inicio del proceso electoral.** El cinco de enero, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2024, para la renovación de las diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos del estado de Quintana Roo.
2. **Escrito de queja.** El veintiséis de enero, se recibió en la oficialía de partes del Instituto, un escrito de queja signado por el ciudadano Fernando Muñoz Calero, en su calidad de Coordinador Municipal del PVEM en Solidaridad, Quintana Roo, por medio del cual denuncia a la ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, en su carácter de Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Solidaridad, y al ciudadano Arnulfo Ascencio González, Director de Medios de Comunicación Municipales y Difusión Gubernamental del mismo ayuntamiento citado, por

supuestos actos de transgresión a las reglas de difusión del segundo informe de labores de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad por su difusión en periodo prohibido; el cual presuntamente constituyen propaganda personalizada con uso indebido de recursos públicos.

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

“...solicito como medida cautelar la consistente en el retiro inmediato de toda la propaganda denunciada, consistente en la siguiente:

<p>Autobús de transporte público. Concesionaria Tucsa de la ruta Colosio final, 30-30, Palmas 2, Mega 28 de Julio, Toscana, Centro; con número económico 79; con placas A-74713-T.</p> <p>Que circula con la ruta Colosio final, 30-30, Villamar 1 y 2, Nueva Creación, IMSS #18, Universidad Playacar, Centro, con propaganda en la parte exterior trasera; “Creamos 6 (seis) puntos violetas para proteger a las mujeres de violencia. Lili Campos Presidenta Municipal de Solidaridad. 2do (segundo) informe de Gobierno.”</p>
<p>Autobús de transporte público. Concesionaria Tucsa 30 (treinta), Avenida Colosio, Las Américas, Villas del Sol, Duplex 4ª (cuarta) etapa, parque 1-5, Heden, Centro, con placas A-74878-T, con número económico 104 con la propaganda en la parte exterior trasera siguiente:</p> <p>“Renovamos el 64% del alumbrado público instalando 14,223 luminarias. Lili Campos Presidenta Municipal de Solidaridad, 2do Informe de Gobierno.”</p>
<p>Vitrina publicitaria. Paradero de combis ubicado en la Plaza las Américas en la Avenida CTM con la propaganda siguiente:</p> <p>“inversión de 577 mil MDP en obras públicas 46% más que en la pasada administración. Lili Campos alcaldesa de Solidaridad. 2do informe de Gobierno”</p>
<p>Autobús de transporte público. Concesionaria Tucsa, con ruta 30-30, Colosio final, Villamar 1 y 2, MP, IMSS #18, Tec playacar, Centro, 28 de Julio, con placas A-74704 y número económico 28 con propaganda en la parte exterior trasera:</p> <p>“Creamos 6 puntos violetas para proteger a las mujeres de violencia. Lili Campos presidenta municipal de Solidaridad. 2do informe de Gobierno.”</p>
<p>Autobús de transporte público. Concesionaria Tucsa. De la ruta Colosio final, 30-30, Nueva Creación, Villamar 1 y 2, IMSS, MP, Tec playacar, Centro, con placas A-74708-T y número económico 42 con propaganda en la parte exterior trasera:</p> <p>“Más de 340 mil toneladas de basura recolectada. Lili Campos Municipal de Solidaridad. 2do. Informe de Gobierno.”</p>
<p>Autobús de transporte público. Concesionaria Tucsa. De la ruta Colosio final. 30-30, Nueva Creación, Villamar 1 y 2, IMSS, MP. Tec playacar, Centro, con placas A-74707-T y número económico 40 con propaganda en la parte exterior trasera:</p> <p>“Creamos 6 puntos violetas para proteger a las mujeres de violencia. Lili Campos Presidenta Municipal</p>

<p>de Solidaridad. "do informe de Gobierno."</p>
<p>Vitrinas publicitarias. Calle 20, paradero del centro comercial Super Aki, con la propaganda siguiente:</p> <p>La primera: "Renovación de 14 mil luminarias. Lili Campos alcaldesa de Solidaridad, 2do Informe de Gobierno."</p> <p>La segunda: "En seguridad se invirtió como nunca 1,200 MDP. Lili Campos alcaldesa Solidaridad. 2do Informe de Gobierno."</p> <p>La tercera: "Inversión de 577 mil MDP en obras públicas 46% más que en la pasada administración. Lili Campos alcaldesa Solidaridad. 2do Informe de Gobierno."</p>
<p>Vitrinas publicitarias. Avenida 30 con esquina avenida Constituyentes.</p> <p>La primera: "La alcaldesa Lili Campos transforma las calles de Solidaridad, renueva carpeta asfáltica con el doble de espesor para una mayor vida útil."</p> <p>La segunda "Con el programa Piso Firme y Techo Seguro, más familias solidarenses beneficiadas: alcaldesa Lili Campos."</p>

4. **Radicación.** El propio veintiséis de enero, el escrito de queja referido en el antecedente que precede, fue registrado por la Dirección Jurídica del Instituto con el número de expediente IEQROO/PES/007/2024; y entre otras diligencias ordenó la inspección ocular de tres URL'S, y de las vitrinas de publicidad de transporte público, contenidas y señaladas en el escrito de queja, así como diversos requerimientos, reservándose el dictado de medidas cautelares y la admisión o desechamiento, en su caso, del asunto en cuestión.
5. **Inspección ocular a los URL.** El veintisiete de enero, la servidora electoral designada para ello, realizó el acta circunstanciada de inspección ocular, con fe pública, a los URL proporcionados por el quejoso, siguientes:
 1. <https://soyplayense.com/noticias/confirma-lili-campos-al-cabildo-de-solidaridad-que-va-por-la-reeleccion/>
 2. <https://quintafuerza.mx/quintana-roo/playa-del-carmen/confirma-lili-campos-al-cabildo-solidaridad-que-va-por-la-reeleccion/>
 3. <https://grupopiramide.com.mx/noticias/solidaridad-oficializo-lili-campos-a-cabildo-que-va-por-la-reeleccion/>
6. **Requerimiento a la Dirección de Partidos Políticos.** El veintisiete de enero, la autoridad instructora requirió mediante oficio DJ/211/2024 a la Dirección de

Partidos Políticos del propio Instituto, para efecto de que remitiera “...copia certificada de la Carta Intención de Roxana Lili Campos Miranda, referente a reelegirse como Presidenta Municipal, del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo.”

7. **Respuesta de la Dirección de Partidos Políticos.** El propio veintisiete de enero, mediante oficio DPP/081/2024, el Director de Partidos Políticos del Instituto, dio contestación al requerimiento de información referido en el antecedente previo.
8. **Primer requerimiento a la representación de transportes TUCSA de Solidaridad.** El Director Jurídico del Instituto hizo contar en autos que mediante oficio DJ/214/2024 de fecha veintisiete de enero, se intentó realizar requerimiento a la representación de la concesionaria TUCSA de Solidaridad, sin que haya sido posible efectuar la notificación respectiva, debido a la negativa de recibir por parte de la persona encontrada para esos efectos.
9. **Inspección ocular de los espectaculares.** El veintiocho de enero, la servidora electoral designada para ello, realizó el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, a las vitrinas de seguridad de transporte público ubicado en las siguientes ubicaciones:
 1. Paradero de combis ubicado en la Plaza las Américas en la Avenida CTM, en Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
 2. Calle 20, paradero del centro comercial Super Aki, en Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
 3. Avenida 30 con esquina avenida Constituyentes, en Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
10. **Requerimiento a la Presidenta Municipal de Solidaridad.** El treinta de enero, la autoridad instructora, mediante oficio DJ/213/2024 dirigido a la ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, Presidenta Municipal de Solidaridad, le requirió para que en un término de veinticuatro horas proporcione la siguiente información:

- a) *Informe, si para la difusión de su segundo informe, si usted y/o el Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, a través de la instancia competente contrató para su colocación y/o colocó propaganda adherida, referente a su segundo informe de labores o bien a su gestión pública, mediante el uso de recurso público a autobuses de la concesionaria TUCSA, de ser afirmativa su respuesta, informe cuantas unidades de transporte pública fueron contratada; por el H. Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, a efecto de publicitar mediante propaganda adherida, rotulada o colocada su segundo informe de labores, señalando montos y periodo de tiempo contratado; y remita el contrato o instrumento jurídico que acredite su dicho.*
- b) *De ser afirmativa su respuesta, informe cual es la ruta o trayecto que cubren las unidades de transporte público, referidas en el inciso a).*
- c) *Informe, en que puntos o paraderos se colocó dicha difusión de propaganda en paraderos y vitrinas, con propaganda adherida, rotulada o colocada, sobre su segundo informe de labores o de su gestión pública.*
- d) *Informe, en su caso, el nombre de la persona o personas que ordenaron la colocación de la propaganda mencionada en los incisos anteriores.*
- e) *Informe, si tiene la intención de reelegirse como Presidenta Municipal, del Ayuntamiento de – solidaridad, Quintana Roo. En todo caso deberá remitir la documentación y/o que acredite la veracidad de su dicho.*

11. **Acuerdo impugnado.** El treinta de enero, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió el acuerdo por el cual se determinó respecto a la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/007/2024, en cuyo punto primero se declaró procedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, decretando lo siguiente:

“PRIMERO. Se aprueba en todos sus términos el presente Acuerdo, y conforme a lo precisado en los Antecedentes y Considerandos del mismo, se determina declarar **PROCEDENTE** la adopción de las medidas cautelares, con tutela preventiva, solicitadas por el Partido Verde Ecologista de México en el expediente en que se actúa.

SEGUNDO. Ordénese a la Ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, para en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de este Acuerdo, se adopten las medidas cautelares, bajo la tutela preventiva, respecto al retiro de las vitrinas localizadas en Solidaridad, Quintana Roo y en su caso de toda aquella publicidad o propaganda similar que exista en relación a los hechos denunciados.

Vitrinas denunciadas:

1. Paradero de combis ubicado en la Plaza las Américas en la Avenida CTM con la propaganda siguiente:

"Inversión de 577 mil MDP en obras públicas 46% más que en la pasada administración Lili Campos alcaldesa de Solidaridad. 2" informe de Gobierno"

2. Avenida 30 con esquina avenida Constituyentes

La primera

"La alcaldesa Lili Campos transforma las calles de Solidaridad, renueva carpeta asfáltica con el doble de espesor para una mayor vida útil"

(Imagen inserta)

La segunda

"Con el programa Piso Firme y Techo Seguro, más familias solidarenses beneficiadas: alcaldesa Lili Campos"

Informando por medio del correo electrónico de la Dirección Jurídica juridica@ieqroo.org.mx, lo correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes, al cumplimiento de lo requerido

TERCERO. *Notifíquese personalmente, el presente Acuerdo a la Ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, para los fines correspondientes.*

CUARTO. *Notifíquese personalmente, el presente Acuerdo a la representación del Partido Verde Ecologista de México acreditada ante el Consejo General del Instituto, para los fines correspondientes.*

.."

12. **Notificación del acuerdo impugnado al Partido Verde Ecologista de México.** En fecha treinta y uno de enero, la autoridad responsable notificó el Acuerdo impugnado al PVEM a través de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto.
13. **Segundo requerimiento a la representación de transportes TUCSA de Solidaridad.** Mediante auto de fecha treinta de enero, la Dirección Jurídica del Instituto ordenó realizar nuevamente el requerimiento de información a la representación de Transportes TUCSA en Solidaridad, lo cual efectuó mediante oficio DJ/244/2024, el día treinta y uno de enero siguiente.
14. **Respuesta de la Presidenta Municipal al requerimiento.** El treinta y uno de enero, la ciudadana denunciada dio contestación al requerimiento de información referido en el antecedente diez.
15. **Respuesta de la representación de transportes TUCSA de Solidaridad al requerimiento.** El uno de febrero, mediante auto dictado en el expediente respectivo, el Director Jurídico del Instituto hizo constar que en esa misma fecha, se recibió vía correo electrónico, escrito y anexos signado por el ciudadano Jacinto Guadalupe Aguilar Sivaran, en su carácter de presidente del

consejo de administración de la empresa TUCSA S.A de C.V., con lo cual dio contestación al requerimiento de información referido en el antecedente trece.

2. Medio de Impugnación.

16. **Impugnación de la Presidenta Municipal.** El tres de febrero, la Presidenta Municipal, presentó un medio de impugnación en contra del acuerdo IEQROO/CGyD/A-MC-007/2024, mediante el cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/007/2024.
17. **Impugnación del Partido Verde Ecologista de México.** El cuatro de febrero, el ciudadano Fernando Muñoz Calero, en su calidad de parte quejosa en el expediente IEQROO/PES/007/2024, en el cual actúa como Coordinador Municipal del PVEM en Solidaridad, presentó ante la oficialía de partes del Instituto, escrito de impugnación en contra del acuerdo IEQROO/CGyD/A-MC-007/2024 antes referido.
18. **Radicación y turno.**
 - a) **RAP/021/2024.** El siete de febrero, el Magistrado Presidente de este Tribunal, tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/021/2024**, turnándolo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
 - b) **RAP/023/2024.** El ocho de febrero, el Magistrado Presidente de este Tribunal, tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite prevista en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/023/2024**, así como acumularlo al diverso **RAP/021/2024**, y turnarlo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
19. **Auto de Admisión.** El nueve de febrero, se dictó el auto de admisión en el

presente recurso de apelación, de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracción III de la Ley de Medios.

20. **Cierre.** El propio trece de febrero, se dictó el cierre de instrucción de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción IV de la Ley de Medios.

CONSIDERACIONES

I. Jurisdicción y competencia.

21. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación y su acumulado, en términos de lo establecido en el artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.
22. Lo anterior, toda vez que se trata de un Recurso de Apelación, a efecto de controvertir el acuerdo, por el cual se determinó la procedencia –parcial- de las medidas cautelares solicitadas.

II. Improcedencia.

23. Antes de proceder al estudio de fondo de los recursos de apelación en cita, este Tribunal se ocupará de analizar si en los medios de impugnación que ahora se resuelven se actualiza alguna causal de improcedencia por ser de estudio preferente y de orden público, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Medios.
24. Así, en el supuesto de que se actualice alguna de las causales de improcedencia, la consecuencia jurídica sería que no se analice la cuestión planteada en el asunto de referencia. De modo que, se analizará primeramente por lo que hace al asunto acumulado y después este Tribunal se pronunciará sobre el RAP/021/2024.

• **RAP/023/2024. Sobreseimiento.**

i. Oportunidad.

25. De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 fracción IV¹, de la Ley de Medios, **serán improcedentes** los medios de impugnación que no se hubieren interpuesto dentro de los plazos señalados en esa Ley.
26. Esto es, que dichos escritos no se interpongan dentro de los plazos establecidos en el artículo 25 de la cita Ley de Medios; es decir, dentro de los cuatro días siguientes, contados a partir de que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugne, **con excepción de la adopción o desechamiento de medidas cautelares emitidas por el Instituto Electoral en los procedimientos especiales sancionadores de su competencia, en cuyo caso el plazo será de dos días** contados a partir del día siguiente de la imposición de dicha medida.
27. En ese sentido, en el artículo 24 de la Ley de Medios se establece que durante los procesos electorales ordinarios y extraordinarios, todos los días y horas serán considerados como hábiles, los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, estos se considerarán de veinticuatro horas.
28. Asimismo, la jurisprudencia 5/2015², de la Sala Superior, precisa que **el plazo para impugnar las determinaciones sobre la adopción de medidas cautelares es tanto en el procedimiento ordinario como en el especial**, así como aplica en los casos en los que se combata la negativa o reserva de otorgarse las medidas cautelares referidas.
29. Ahora bien, en el caso, se tiene por actualizada la causal de improcedencia derivada de la falta de oportunidad en la presentación del escrito de apelación presentado por el quejoso en el expediente IEQROO/PES/007/2024, en el cual

¹ **Artículo 31.-** Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes, cuando:
(...)
IV No se interpongan dentro de los plazos y con los requisitos señalados en esta Ley.¿
(...)

² De rubro "MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS" disponible en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

actúa como Coordinador Municipal del PVEM en Solidaridad, y que integra el expediente RAP/023/2024, por las razones que se exponen a continuación.

a. De las notificaciones en el PES

30. Con base en lo expuesto anteriormente, en el caso particular han de tenerse en consideración las disposiciones aplicables respecto de las notificaciones en la instrucción y sustanciación de las medidas cautelares en los procedimientos sancionadores, como en el caso lo es del PES, del cual se deriva el presente asunto, **en cuyo caso el plazo será de dos días** contados a partir del día siguiente de la imposición de dicha medida.
31. Al efecto, en la Ley de medios en su artículo 54, se dispone la regla general relativa a que las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen y que durante los procesos electorales, el Instituto y el Tribunal podrán notificar sus acuerdos o sentencias en cualquier día y hora.
32. En el mismo sentido, el artículo 55 de la ley citada, dispone que las notificaciones que se realicen de los acuerdos o sentencias de los órganos del Instituto o del Tribunal, podrán hacerse por estrados, **por oficio** o personalmente, según se requiera o por disposición expresa de la Ley de Medios, y que estas notificaciones se realizarán **a quien corresponda**, a más tardar el día siguiente de aquel en que se dictó el acuerdo o sentencia.
33. Por su parte, en el artículo 57 de la Ley en comento, igualmente se prevé que en casos urgentes o extraordinarios, las notificaciones de los acuerdos de requerimiento a los órganos electorales, podrán hacerse por vía telegráfica, a través de fax **o por la vía más expedita** y surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción **o se acuse su recibo**.
34. En tanto que en la Ley de Instituciones, igualmente se prevén las reglas generales que deberán observarse en la realización de las notificaciones de las actuaciones de las autoridades respecto del Régimen Sancionador Electoral; siendo que el artículo 411³, segundo párrafo, parte *in fine* se dispone que **en**

³ **Artículo 411.** Las notificaciones se harán a más tardar dentro de los dos días hábiles siguientes al que se dicten las resoluciones que las motiven y surtirán sus efectos el mismo día de su realización.

todo caso, las que se dirijan a una autoridad u órgano partidario se notificarán por oficio, asimismo en el antepenúltimo párrafo de dicho artículo se establece que las notificaciones personales podrán realizarse por comparecencia del interesado, **de su representante**, o de su autorizado ante el órgano que corresponda.

35. Bajo ese tenor, el Reglamento de Quejas del Instituto, en su artículo 44 contiene también la regla general de las notificaciones, respecto a que se harán a más tardar dentro de los dos días hábiles siguientes a aquél en que se dicten los acuerdos o resoluciones que las motiven, y surtirán efectos el día que se practiquen.
36. Siendo que en su artículo 46 dispone que las notificaciones podrán hacerse de forma personal, por cédula, **por oficio**, por correo electrónico o por correo certificado, según se requiera **para la eficacia del acto a notificar**; Independientemente que las notificaciones se hagan por escrito, en casos excepcionales o de urgencia, las mismas podrán ser comunicadas vía correo electrónico.
37. Asimismo, se prevé en el segundo párrafo del artículo 47 de la norma reglamentaria en cita, los acuerdos que entrañen la adopción de **medidas cautelares se notificarán por la vía más expedita**, siendo que durante los procesos electorales, la Dirección Jurídica del Instituto podrá ordenar su remisión por correo electrónico a los órganos desconcentrados para que, mediante oficio signado por la o el vocal secretario correspondiente, se practique la notificación en los términos ordenados en el acuerdo respectivo.

Cuando la resolución entrañe una citación o un plazo para la práctica de una diligencia se notificará personalmente, al menos con dos días hábiles de anticipación al día y hora en que se haya de celebrar la actuación o audiencia, con las excepciones previstas en esta Ley. Las demás se harán por cédula que se fijará en los estrados del Instituto Estatal o del órgano que emita la resolución de que se trate. En todo caso, las que se dirijan a una autoridad u órgano partidario se notificarán por oficio.

Las notificaciones personales se realizarán en días y horas hábiles al interesado o por conducto de la persona que éste haya autorizado para tal efecto.

Las notificaciones serán personales cuando así se determine, pero en todo caso, la primera notificación a alguna de las partes se llevará de forma personal.

Cuando deba realizarse una notificación personal, el notificador deberá cerciorarse, por cualquier medio, que la persona que deba ser notificada tiene su domicilio en el inmueble designado y, después de ello, practicará la diligencia entregando copia autorizada de la resolución correspondiente, de todo lo cual se asentará razón en autos.

...

Los plazos se contarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. En el caso de las quejas que se inicien antes del proceso electoral, los plazos se computarán por días hábiles, respecto de las que se presenten una vez iniciado aquél, por días naturales.

38. Adicionalmente el artículo 52 establece que las notificaciones que se dirijan a **las autoridades u órganos partidarios serán realizadas mediante oficio**, y que quien reciba dicha notificación, deberá asentar en el acuse respectivo su nombre y firma así como la fecha respectiva.

b. De las representaciones partidistas ante el Instituto.

39. Ahora bien, para el caso en estudio resulta relevante tener en cuenta lo relativo a las **representaciones partidistas acreditadas ante el Instituto**, siendo que la Ley de Instituciones en su artículo 49 fracciones XIV y XV disponen que son derechos de los partidos políticos **acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral; y nombrar personas representantes ante los órganos del Instituto Estatal**, y para esto último el artículo 132 de la Ley en cita establece que **cada partido político con registro**, contará ante el Consejo General del Instituto con una persona **representante propietaria** y hasta dos suplentes.
40. Así, de conformidad con los dispositivos legales en comento y acorde al artículo 51, fracción I, de la Ley de Instituciones, **son obligaciones de los partidos políticos** conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustar su conducta **y la de sus militantes a los principios del Estado democrático**, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de la ciudadanía.
41. Por su parte, la Ley de Medios dispone en su artículo 12, en relación con el artículo 11, fracción I⁴, que se entenderá por **representantes legítimos de los partidos políticos los registrados formalmente ante el órgano electoral que haya dictado el acto o resolución impugnada**; así como **los miembros de los comités** nacional, estatal, distritales, **municipales**, o sus equivalentes según corresponda; y los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido político facultados para ello.

⁴ **Artículo 11.-** Se encuentran legitimados para interponer los medios de impugnación previstos en esta Ley:
I. Los partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos;

42. De lo anterior, resulta evidente que dentro de los derechos que adquieren las representaciones partidistas acreditadas ante el Instituto, en uso de ese acceso a la defensa de sus intereses legítimos conforme al sistema jurídico nacional, es la de conocer de las actuaciones que se deriven de las acciones por ellos incitadas, como en el caso acontece con el escrito de queja interpuesto por el Coordinador Municipal del PVEM en Solidaridad.
43. Entonces, es posible colegir que **las personas representantes de los partidos políticos, acreditadas ante el Instituto, son sujetos legitimados para recibir las notificaciones que se deriven de las actuaciones de la autoridad**, que estén relacionadas con cuestiones que le atañan al instituto político de que se trate, siendo que el recibir esas notificaciones igualmente se traduce en una obligación, atendiendo a que la esencia de dicha representación es precisamente la de ser el vínculo para enterar a su partido político de los actos de la autoridad administrativa electoral que le incumban.

c. Justificación.

44. En el caso, y con base en lo expuesto y fundado en este apartado, se estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 32, fracción III, en relación con el artículo 31, fracción IV parte *in fine*, en relación con el artículo 25, todos de la Ley de Medios, en razón de que, de las constancias del expediente se advierte la **extemporaneidad** del medio de impugnación intentado por el ciudadano Fernando Muñoz Calero, en su calidad de quejoso en el escrito primigenio de queja, dado que su medio de impugnación fue presentado **fuera del plazo correspondiente** por lo que lo procedente es **sobreseerlo**, por las razones siguientes:
45. Como ha quedado previamente expuesto, el ciudadano en comento, tal como obra en autos del expediente respectivo, al acudir ante la autoridad instructora a presentar su escrito de queja primigenio, lo hace en su calidad de **Coordinador Municipal del PVEM** en el Municipio de Solidaridad, exhibiendo el nombramiento respectivo para acreditar el cargo con el que se ostenta; luego entonces se deduce su comparecencia como representante del PVEM y no como ciudadano por su propio derecho.

46. En ese sentido, la Comisión de Quejas, al emitir el acuerdo impugnado, en sus puntos de acuerdo Primero y Cuarto, estableció respectivamente, lo siguiente:

*“PRIMERO. Se aprueba en todos sus términos el presente Acuerdo, y conforme a lo precisado en los Antecedentes y Considerandos del mismo, se determina declarar **PROCEDENTE** la adopción de las medidas cautelares, con tutela preventiva, solicitadas por el **Partido Verde Ecologista de México**⁵ en el expediente en que se actúa.*

...

*CUARTO. Notifíquese personalmente, el presente Acuerdo a la **representación del Partido Verde Ecologista de México**⁶ acreditada ante el Consejo General del Instituto, para los fines correspondientes.*

...”

47. Por lo que, en cumplimiento al punto Cuarto arriba transcrito, la Dirección Jurídica instructora, realizó la **notificación a la representación partidista acreditada ante el Instituto, mediante oficio DJ/253/2024, en fecha treinta y uno de enero**, a las trece horas con treinta y un minutos, siendo que en el oficio citado consta el sello, nombre y fecha de la persona que como representante propietario del PVEM acreditado ante el Instituto, recibió la notificación de mérito, por lo que el partido quejoso quedó conocedor del acto impugnado en esa fecha.
48. Esa notificación se estima acorde a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 47 del Reglamento de Quejas, relativa a que los acuerdos que entrañen la adopción de **medidas cautelares se notificarán por la vía más expedita**; en relación con las reglas generales para las notificaciones en el Régimen Sancionador Electoral, por cuanto a lo dispuesto en el artículo 411, segundo párrafo, parte *in fine* de la Ley de Instituciones, respecto a que en todo caso, las notificaciones que se dirijan a una autoridad u órgano partidario se notificarán **por oficio**, en relación con lo expuesto en su antepenúltimo párrafo que establece que las notificaciones personales podrán realizarse por comparecencia del interesado, o **de su representante**.
49. De ahí que, al contar el PVEM con una persona acreditada como representante

⁵ El resaltado es propio.

⁶ Ídem

ante el Instituto, lo jurídica y lógicamente procesal procedente, es considerar al citado representante la vía más idónea y sobre todo expedita, **para enterar al partido político** de la determinación adoptada por la Comisión de Quejas, en relación con su escrito inicial de queja.

50. Bajo ese contexto, y con lo hasta aquí puntualizado, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias previamente establecidas, en lo que hace a las reglas para las notificaciones en los procedimientos sancionadores, así como en lo relativo a las atribuciones, facultades y derechos de las personas acreditadas como representantes de partido político ante el Instituto, se estima que, la notificación realizada por el Director Jurídico a través del oficio DJ/253/2024, en fecha treinta y uno de enero al ciudadano acreditado como representante propietario del PVEM ante esa autoridad administrativa, colma los presupuestos legales para hacer efectiva esa notificación en la fecha que se realizó.
51. Por tanto, es posible colegir que, con esa notificación del acuerdo de la Comisión de Quejas al representante acreditado del PVEM como actor en la queja primigenia, **quedó debidamente notificado y enterado** de la determinación de autoridad, para todos los efectos legales conducentes, entre los cuales se encuentra precisamente el cómputo del plazo legal para interponer el medio de impugnación respectivo.
52. En consecuencia, atendiendo a lo dispuesto en la parte final del artículo 25 de la Ley de Medios, si la notificación realizada a la representación partidista se realizó el treinta y uno de enero, el plazo para interponer el medio de impugnación que ahora se resuelve, concluye el **dos de febrero** de la presente anualidad, siendo que en el caso particular, el ciudadano promovió su impugnación hasta el día **cuatro de febrero**, es decir, de manera posterior al vencimiento del plazo legal de dos días, previsto para impugnar el acuerdo de medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas.
53. Maxime que ha quedado demostrado en esta ejecutoria, la legitimación y derecho que tienen las representaciones partidistas ante el Instituto, para acudir y recibir las notificaciones de los actos de la autoridad que eventualmente le

conlleven interés al partido político que representa, al ser dicha persona acreditada ante el Instituto, por el vínculo entre la autoridad administrativa electoral y el instituto político que representa.

54. Más aun que en el caso concreto se trata de un expediente iniciado por una queja interpuesta en nombre de su representado, por lo que en manera alguna se le puede suponer a dicho representante como ajeno a las actuaciones que se deriven del procedimiento especial sancionador de mérito, resultando correcto que las actuaciones de hecho y de derecho que se deriven del expediente de origen, se realicen en la inteligencia de que la queja ha sido promovida por un partido político, y no por un ciudadano por su propio derecho, como lo pretendió hacer valer el Coordinador Municipal del PVEM apelante a efecto de justificar .
55. De modo que, si bien en el medio de impugnación alegó una *indebida notificación* por parte de la autoridad responsable, no se comparte dicha afirmación porque conforme al marco legal citado, resultan correctas las actuaciones de hecho y de derecho realizadas por la instructora, de modo que, resulta incorrecta la pretensión de calificar de indebida la notificación realizada a la representación del PVEM, puesto que como se dijo, en manera alguna se le puede suponer a dicho representante como ajeno a las actuaciones que se deriven del procedimiento especial sancionador de mérito, de ahí lo **infundado** del argumento realizado por el recurrente.
56. En mérito de lo anterior, por las razones expuestas en este apartado, lo conducente es **sobreseer** por **extemporáneo**, el recurso de apelación promovido por el ciudadano Fernando Muñoz Calero, en su calidad de Coordinador Municipal del Partido Verde Ecologista de México en Solidaridad.

ii. Interés jurídico

57. Por otro lado, no pasa inadvertido para esta autoridad jurisdiccional que, en el escrito de interposición del medio de impugnación que se resuelve, que el ciudadano Fernando Muñoz Calero, pretende acudir ante este órgano jurisdiccional por su *propio derecho*, así como en su calidad de parte quejosa en

el PES de origen, siendo que efectivamente, ante la responsable él acudió ostentándose como Coordinador Municipal del PVEM en el Municipio de Solidaridad, exhibiendo al efecto el nombramiento respectivo.

58. De lo anterior, es posible inferir que su pretensión al acudir por su propio derecho, es para efecto de que se convalide su señalamiento de que fue *indebidamente notificado* a través de la representación del PVEM ante el Instituto, en fecha treinta y uno de enero del presente año y con ello tener por presentado oportunamente su escrito de impugnación; es decir, dentro del plazo legal de dos días dispuesto para la interposición del medio de impugnación respectivo.
59. Dicha pretensión resulta a todas luces improcedente, puesto que como ampliamente se expuso, la notificación realizada por la Dirección Jurídica a la persona representante del PVEM ante el Instituto fue correcta, y acorde con las disposiciones legales y reglamentarias de las notificaciones, en relación con las propias atribuciones y derechos de las representaciones partidistas debidamente acreditadas.
60. Por tanto, resulta inconcuso que al acudir como ciudadano, no cuenta con legitimación ni interés jurídico para combatir el acto de autoridad como lo es el del caso particular, pues se trata de un acuerdo sobre medidas cautelares, derivado de la queja interpuesta por un partido político, mismo que al ciudadano Fernando Muñoz Calero por su propio derecho no le genera afectación alguna a la esfera jurídica de sus derechos como tal.
61. Se dice lo anterior dado que, por cuanto a la **falta de interés jurídico** del actor por su *propio derecho*, la Sala Superior⁷ ha sostenido que ordinariamente, en materia electoral son admisibles dos tipos de interés jurídico para justificar la procedencia de los distintos medios de impugnación: el interés jurídico directo y el difuso.
62. Siendo que, en lo que hace al interés jurídico directo, este se satisface cuando, en la demanda, se expresa la vulneración concreta de algún **derecho**

⁷ SUP-REP-55/2024 y SUP-REP-61/2024 acumulados, Consultable en https://www.te.gob.mx/buscador/#_ftn3

sustancial de la parte actora, quien generalmente señala la necesidad de que el órgano jurisdiccional competente intervenga para lograr su reparación.

63. Por lo que esa vulneración se explicita a través de la formulación de argumentos que buscan obtener una sentencia que revoque o modifique el acto o resolución reclamado, con lo que se alcanzaría el efecto buscado por la parte demandante. Cuestión distinta resulta si se acredita la existencia de la transgresión del derecho que se aduce violado, lo que, en todo caso, debe ser materia de fondo.
64. En ese contexto, para satisfacer el requisito en cuestión, es necesario que la parte que impugna señale o aporte los elementos necesarios que evidencien que cuenta con la titularidad del derecho cuya afectación alega, y que la misma se generó con la emisión del acto de autoridad controvertido, dado que, solo de esa forma podría restituirse el goce del derecho vulnerado, en caso de que le asistiera la razón a quien demanda.
65. Con esa base, es dable colegir que la resolución o el acto controvertido solo puede ser reclamado mediante la promoción de un medio de impugnación, por quien argumente que le ocasiona una lesión a un derecho sustancial y que, si el acto o resolución controvertida se modifica o revoca, quedaría reparada la violación cometida en su perjuicio.
66. Lo que en la especie no se configura en la manera intentada por el ciudadano actor al acudir por su *propio derecho*, tomando en consideración que en materia electoral únicamente los partidos políticos se encuentran facultados para promover medios de impugnación al acreditar tener un interés jurídico difuso, que faculta ejercer acciones tuitivas para tutelar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, o los derechos de la colectividad.
67. En consecuencia, en términos de lo dispuesto por el artículo 31, fracción III, de la Ley de Medios, se actualiza la improcedencia de los medios de impugnación previstos porque en el caso “...**Se pretendan impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor...**” Puesto que, en el particular el ciudadano en mención, está legitimado para comparecer en términos de la representación partidista que ostenta desde su escrito inicial de queja, calidad

bajo la cual, como ya se dijo, acudió de manera **extemporánea**.

68. Por las consideraciones expuestas, lo conducente es **sobreseer** el presente asunto por sobrevenir las causales de improcedencia relativas a la falta de oportunidad e interés jurídico previstas en el artículo 32 fracción III, en relación con el 31 fracciones III y IV de la Ley de Medios.
69. Por ende, en el apartado siguiente se hará mención únicamente del diverso recurso de apelación señalado como **RAP/021/2024**.

III. Requisitos de procedibilidad.

- **RAP/021/2021.**

70. En términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia, de acuerdo a lo siguiente:
71. **Plazo legal.** En relación con la oportunidad se advierte que por cuanto a la Presidenta Municipal Roxana Lilí Campos Miranda, el acuerdo impugnado le fue notificado el día uno de febrero y su impugnación la presentó el tres de febrero, por lo que fue promovido dentro del plazo legal de dos días previsto en la parte final del artículo 25 la citada ley.
72. **Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, en el que se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve, domicilio para oír y recibir notificaciones, personas autorizadas para recibir notificaciones, nombre de la autoridad responsable, así como la identificación de los actos impugnados, los hechos en que se basan las impugnaciones, los preceptos legales presuntamente violados y los agravios correspondientes.
73. **Legitimación y personería.** La legitimación de quien promueve está colmada, ya que se impugna un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, que determinó la procedencia de la adopción de medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador, en el que la apelante es parte denunciada.

74. **Interés jurídico.** El interés jurídico de la parte actora está demostrado, en tanto que, cuenta con el carácter de denunciada, en el expediente en el que se emitió el acto impugnado; es decir, el acuerdo que considera es contrario a derecho y solicita se revoque, por ello se estima que cuenta con interés jurídico para hacer valer el Recurso de Apelación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76, fracción II, de la multicitada Ley de Medios, al considerar que le afecta el Acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, identificado con el número **IEQROO/CQyD/A-MC-007/2024**.
75. **Definitividad.** Se satisface el requisito, en virtud de que no existe algún medio de impugnación que deba ser desahogado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional.


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

76. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesto por la parte actora, se desprende que su **pretensión** es que este Tribunal **revoque** el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-007/2024, emitido por la Comisión de Quejas; y que se ordene a la autoridad responsable que analice de nueva cuenta de manera exhaustiva los autos del expediente, y con base en ello, emita un nuevo pronunciamiento con la debida fundamentación y motivación.
77. Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Comisión de Quejas con el acuerdo impugnado vulneró lo dispuesto en los artículos 14, último párrafo la Constitución Federal; 427, fracción VI, penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones, así como el artículo 5 de la Ley de Medios.
78. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia, hace valer los siguientes motivos de agravio: **1)** indebida fundamentación y motivación; **2)** falta de exhaustividad por parte de la autoridad responsable; **3)** falta de certeza en el acuerdo impugnado.
79. En tal contexto, referente al **primer agravio**, se duele de que la responsable no realizó un un análisis exhaustivo, sino parcial, de la publicidad denunciada,

y colocada en vitrinas de transporte público, lo que ocasionó que concluyera de manera incorrecta que debido al contenido de esa publicidad -relacionada con su segundo informe como Presidenta Municipal de Solidaridad- se transgreden las reglas de difusión al encontrarse en periodo prohibido; y que con esa indebida motivación se vulnera en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional.


80. Señala también que se ordena una medida cautelar que no puede acatarse, ya que está fuera del ámbito de competencia y atribuciones tanto de la Presidenta Municipal como del propio municipio, al ser publicidad ajena al gobierno y tratarse de publicidad comercial.
81. Asimismo, refiere que la Comisión de Quejas analizó solo el contenido relativo a *"rotulados del segundo informe de labores de la ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo"* y sin elementos objetivos determinó que corresponde a propaganda gubernamental que ha superado el marco temporal permitido por la legislación para que las y los servidores públicos promocionen sus informes de labores.
82. Que la responsable no analizó en conjunto el contenido de la publicidad y los elementos gráficos para determinar si se trataba de propaganda gubernamental, y en su caso valorar si se trata de promoción personalizada, siendo que la responsable no se percató de las siguientes frases:

PRIMERA VITRINA:


LAS MEJORES NOTICIAS PARA SOLIDARIDAD
INVERSIÓN DE 577 MIL MDP EN OBRAS PÚBLICAS 46% MÁS QUE EN LA PASADA ADMINISTRACIÓN.
LILI CAMPOS ALCALDESA DE SOLIDARIDAD 2° INFORME DE GOBIERNO
 CONÉCTATE A MACRONEWS Y OPINA

SEGUNDA VITRINA:

Primer mensaje:

LAS MEJORES NOTICIAS PARA SOLIDARIDAD
LA ALCALDESA LILI CAMPOS TRANSFORMA LAS CALLES DE SOLIDARIDAD, RENUEVA CARPETA ASFÁLTICA CON EL DOBLE DE ESPESOR PARA UNA MAYOR VIDA ÚTIL"
 CONÉCTATE A RED MACRONEWS Y OPINA

Segundo mensaje:

LAS MEJORES NOTICIAS PARA SOLIDARIDAD
CON EL PROGRAMA PISO FIRME Y TECHO SEGURO, MÁS FAMILIAS SOLIDARENSES BENEFICIADAS:
ALCALDESA LILI CAMPOS".
 CONÉCTATE A RED MACRONEWS Y OPINA

83. Por tanto, considera que la responsable debió advertir que se trata de publicidad comercial de un medio de comunicación en la red social, lo cual según la apelante, se deriva del contenido de las imágenes, consistentes en las frases: "Las mejores noticias para solidaridad"; la publicidad de un perfil en la red social Facebook denominado "Macronews" o "Red Macronews", con la frase: "CONÉCTATE A RED MACRONEWS Y OPINA".
84. En ese sentido, considera incorrecto que por el simple hecho de que la publicidad denunciada haga referencia a la Presidenta Municipal, se pretenda vincular e imponer una obligación como lo ordenado en el acuerdo impugnado, pues con ello no basta para establecer que se trata de propaganda gubernamental o que es emitida por el gobierno, ya que no contiene ningún logo o frase con los cuales se pueda vincular a la actual administración municipal.
85. En este sentido, la existencia del nombre de la alcaldesa Lili Campos y la cita 2º Informe de Gobierno, no convierte a la publicidad denunciada en propaganda gubernamental, sino que debe inferirse que se trata de publicidad comercial de un portal de noticias. Por lo que no se está en presencia de un mensaje difundido, publicado o suscrito por la Presidenta Municipal o por cualquier ente gubernamental municipal, ni fue ordenada ni pagada con recursos públicos.

86. Así, los elementos que soslaya la responsable, contenidos en la publicidad denunciada, son las frases “Las mejores noticias para Solidaridad”; “Contenido informativo”; Conéctate a Red Macronews”; “Y opina”, con lo que, desde su óptica, evidencian que se trata de propaganda comercial, que un medio de comunicación digital (Macronews), recaba como información relevante y de interés para la ciudadanía, en ejercicio de su libertad de expresión.
87. Bajo ese contexto, continúa arguyendo que la responsable no analiza la finalidad de la publicidad denunciada, ya que en el presente caso, si bien la nota periodística contiene información relacionada con actos o acciones del municipio, su fin primordial es invitar a la ciudadanía a consultar el portal de noticias y generar debate público, al señalar "Conectáte y Opina" y con ello alude encontrarse ante la presencia de elementos evidentes de que se está ante publicidad de un portal de noticias, de modo que la responsable debió de optar por la interpretación más favorable a la libertad de expresión y al ejercicio libre del periodismo.
88. Finalmente en su primer agravio, dice que la responsable analiza de manera incongruente las tres vitrinas cuya publicidad considera es propaganda gubernamental, porque para arribar a la conclusión de que es propaganda gubernamental, toma como elementos el nombre de la Presidente Municipal y la leyenda 2º Informe de Gobierno, siendo que sólo en la primera vitrina existe la aludida leyenda ya que en las otras dos, sólo se encuentra el nombre e imagen de la presidenta municipal, sin ninguna referencia al 2º informe de gobierno, por lo que resulta incongruente con los elementos que dice tomar en consideración para asumir que se está en presencia de propaganda gubernamental.
89. En cuanto a su **agravio segundo**, la apelante refiere **falta de exhaustividad** de la responsable, pues según señala, esta realizó una investigación incompleta para allegarse de indicios necesarios para poder tomar una determinación aún en sede cautelar, ya que fue omisa en requerir a la Presidenta Municipal sobre la colocación de propaganda gubernamental relativa al segundo informe en las

vitricas denunciadas, sin dar la oportunidad de manifestar la situación jurídica de las referidas vitricas.

90. Pues según manifiesta la actora, esas vitricas son espacios en la vía pública que se encuentran concesionados a la empresa "Grupo Publicitario Cerle" S. de R. L. de C.V., para la colocación de directorios de información en el territorio de Solidaridad; por lo que al ser un espacio concesionado, la autoridad municipal se encuentra constreñida a observar los términos de la misma.
91. En ese sentido, señala que de haber requerido a la Presidenta Municipal de manera clara y precisa sobre la publicidad contenida en las vitricas, se hubiera podido proporcionar la información de que no se trata de ningún mensaje emitido, difundido, ordenado o pagado por ninguna dependencia municipal, o bien, en su defecto debió requerir al medio de comunicación para constatar que se trata de publicidad comercial de un medio de comunicación digital.
92. Por ello, la responsable incurrió en falta de exhaustividad, pues no investigó sobre el perfil de Facebook que fue constatado en la inspección ocular que al efecto realizó la propia autoridad, ya que era información contenida en la publicidad denunciada, la cual no debió de haberse omitido u obviado en función de la oficialía electoral ni tampoco por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias al haber realizado el estudio y análisis preliminar
93. Puesto que, según señala la apelante, de haber realizado una búsqueda sobre el perfil de la red social de Facebook publicitado en la vitrina, o solicitado información al respecto, pudo haberse percatado que se trata de información de un medio de comunicación y que la publicidad no corresponde al gobierno municipal y por tanto, no es propaganda gubernamental con promoción personalizada.
94. Por lo que, le causa agravio la obligación que le impuso la responsable, de retirar la publicidad de un espacio en la vía pública que se encuentra concesionado y cuyo contenido al ser publicidad comercial de un medio de comunicación como lo es el portal de noticias MacroNews, goza de un manto jurídico protector al estar en presencia del ejercicio de la libertad de expresión

en la labor periodística, conforme a la Jurisprudencia 15/2018⁸, sin que se haya desvirtuado la presunción de licitud.

95. Por cuanto, a su **tercer agravio**, la apelante considera que se incumple con el **principio de certeza**, porque la responsable en sus párrafos 62 al 64 del acuerdo impugnado, refiere a hechos señalados en una Escritura Pública que se desconocen y no se especifican en el acuerdo, de los cuales se afirman sobre su existencia y se concatenan con la publicidad contenida en las multicitadas vitrinas.
96. Que las afirmaciones hechas por la responsable carecen de certeza porque su narrativa solo deviene en afirmaciones sin sustento ante la falta de claridad al momento de analizar los hechos y pretender vincularlos en contextos y momentos, al parecer distintos.
97. Por lo que esa falta de exhaustividad erróneamente vincula a la Presidenta Municipal denunciada respecto a propaganda o publicidad comercial (de un medio de comunicación) que se encuentra situada en vitrinas que corresponden a servicios de publicidad concesionados a una persona moral; de ahí que el municipio no puede retirar la publicidad al no ser propia de este y tratarse de publicidad comercial, por lo que solo la empresa que ostenta la concesión pudiera retirar esa publicidad.

4. Planteamiento del caso

I. Caso concreto

98. En el presente asunto, como ya se expuso previamente, la Presidenta Municipal recurrente plantea como agravios la vulneración a los principios de **legalidad, exhaustividad y certeza**, ya que a su dicho, el acuerdo controvertido se encuentra **indebidamente fundado y motivado**.
99. Lo anterior, porque aduce en primer término que la autoridad responsable analizó de manera parcial la publicidad denunciada, sin considerar los demás

⁸ De rubro PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

elementos objetivos contenidos en la misma, lo que la llevó a concluir de manera errónea y calificar dicha publicidad como propaganda gubernamental relacionada con el segundo informe de labores de la denunciada, que ha superado el marco temporal permitido para que las y los servidores públicos promocionen sus informes de labores.

100. Y por esa razón, le causa agravio la determinación de la responsable al haberla vinculado al retiro de esa propaganda, cuando debió considerar que se está ante un ejercicio libre del periodismo y/o publicidad comercial, realizada por un medio de comunicación digital en la red social Facebook, lo que la responsable no valoró por **no ser exhaustiva** en sus diligencias preliminares de investigación.
101. Toda vez que no requirió debidamente a la ahora apelante, ni investigó sobre el perfil de Facebook que fue constatado en la inspección ocular realizada por la responsable; con lo cual pudo haber obtenido la circunstancia de que las vitrinas en las que se encontró la publicidad denunciada están concesionadas a una empresa, por lo que en todo caso, la responsabilidad del retiro le compete a dicha empresa y no a la Presidenta Municipal denunciada ni al propio Municipio.

II. Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado

102. Por cuanto a las publicaciones verificadas en los tres URL's (Link), proporcionados por el quejoso, la responsable las tiene como realizadas por medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística, señalando que si bien refieren a un comunicado que realiza la Presidenta Municipal denunciada respecto a su intención de participar en el proceso electoral para reelegirse en el cargo que ostenta en el Ayuntamiento de Solidaridad, las mismas atienden a la libertad de expresión con la que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística.
103. Ahora bien, al pronunciarse sobre la procedencia del dictado de la medida cautelar recurrida, estableció que bajo la apariencia del buen derecho y el

peligro en la demora, su análisis sería únicamente con base en **dos vitrinas** de las tres denunciadas por el quejoso, ya que de la inspección ocular de fecha veintiocho de enero, fueron las únicas que se encontraron con los rotulados del segundo informe de labores de la Presidenta Municipal denunciada, pues la información contenida en la tercera no guarda relación con los hechos denunciados.

104. Mencionando que, de conformidad con el calendario electoral aprobado por el Consejo General del Instituto en fecha treinta y uno de noviembre de dos mil veintitrés, a la fecha de emisión del acuerdo impugnado, transcurre la etapa de precampaña, por lo que esa situación podría generar una afectación del proceso electoral en curso en la entidad.
105. Que para arribar a su determinación toma en consideración lo dispuesto en el artículo 242 numeral 5^o, de la Ley General de Instituciones, el cual regula sobre la temporalidad y ámbito geográfico, para que la difusión de los informes anuales de labores de las personas servidoras públicas, no sean considerados como propaganda; es decir, que dichos informes se limiten a una vez al año, y su difusión no exceda de siete días anteriores, y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; refiriendo al respecto, en el caso concreto, lo siguiente:

SEGUNDO INFORME DE LA CIUDADANA LILI CAMPOS MIRANDA	INICIO DEL PROCESO ELECTORAL	FECHA DE INSPECCIÓN DE LAS VITRINAS
14 de septiembre de 2023	5 de enero de 2024	28 de enero de 2024

106. Asimismo, la Comisión responsable al realizar el análisis de los elementos que se deben considerar para establecer si se está ante propaganda personalizada de servidores públicos, conforme a lo dispuesto por la Jurisprudencia 12/2015¹⁰, arribó a lo siguiente:

⁹ **Artículo 242.**

...

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

¹⁰ De rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

“a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

55. Se actualiza toda vez que, en dos de las tres vitrinas con los rotulados del segundo informe de labores de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, se puede apreciar con claridad las imágenes en las que aparece la referida Presidenta

b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

56. Se tiene por actualizado¹¹ toda vez que, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución General, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las 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 servido público.

c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que lo propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el periodo de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

57. Se tiene por actualizado toda vez que al momento de la emisión del presente Acuerdo de medidas cautelares se encuentra en curso el proceso electoral local ordinario dos mil veinticuatro en esta entidad, y de los hechos denunciados se tiene que a presente fecha, los promocionales denunciados, únicamente debieron permanecer difundidos siete días anteriores y cinco posteriores a la rendición del informe, por lo que aún permanecen difundidos.”

107. Con ese análisis, concluyó que la información contenida en las **dos vitrinas** encontradas en la inspección del veintiocho de enero, **constituyen propaganda gubernamental, porque hacen completamente identificable a la ciudadana denunciada, y a la fecha de la emisión del Acuerdo se está la fase de precampañas en el proceso electoral local actual**, con lo que tuvo por **actualizado el elemento objetivo**; refiriendo que si el informe de labores de la Presidenta Municipal denunciada fue el catorce de septiembre de dos mil veintitrés, en el caso concreto, se superó en demasía el marco temporal que permite la normativa aplicable para que las y los servidores públicos puedan válidamente promocionar sus informes de labores ante la población.

¹¹ El resaltado es propio.

108. Siendo que con las difusiones sobre el segundo informe de labores de la Presidenta Municipal denunciada, respecto de los rotulados en las vitrinas de los paraderos de autobuses, tuvo por actualizada preliminarmente, la **promoción personalizada** de la ciudadana denunciada, y en consecuencia, también de manera preliminar, la vulneración a lo dispuesto en el artículo 242 numeral 5 de la Ley General de Instituciones.
109. Por último, concatenó su determinación con lo asentado en la Escritura Pública¹² de fecha catorce de diciembre de dos mil veintitrés, en la que se hizo constar que en ese momento, existía publicidad rotulada referente al informe de Labores de la servidora pública denunciada en cinco autobuses de autotransporte público de la concesionaria TUCSA, en la ciudad de Playa del Carmen, con lo que **tuvo certeza indubitable**, por ser una documenta pública¹³, que la misma se difundió ese momento, sin que esa probanza haya sido desvirtuada en el expediente de mérito.
110. Por esas razones, estableció que de forma indiciaria existen elementos que permiten presumir que las difusiones denunciadas vulneran el marco normativo aplicable denunciado; por lo que, bajo el principio de tutela preventiva, determinó que se abstenga en lo futuro, de realizar las difusiones referidas por el quejoso, así como cualquier publicidad de propaganda que exista en relación con los hechos denunciados. Pues según precisa en la solicitud de adopción de medidas cautelares realizada por el quejoso se tiene por cubierto el requisito establecido en las fracciones I y II del artículo 60 del Reglamento de Quejas.
111. Dado que tuvo por actualizados actos contrarios a la normatividad electoral que, en su caso, ameritan la adopción de la medida cautelar solicitada, por lo cual determinó que esta sería **parcialmente procedente**.

ESTUDIO DE FONDO

I. Problema jurídico a resolver.

¹² Referida en el párrafo 24 del Acuerdo impugnado, visible en la página 10 del mismo.

¹³ Acorde al artículo 16, fracción I, inciso c) de la Ley de Medios

112. Este Tribunal deberá resolver, si fue correcta la determinación de la Comisión de Quejas en el dictado de medidas cautelares dentro del expediente IEQROO/PES/007/2024, y haber vinculado a la Presidenta Municipal denunciada para el retiro de la propaganda colocada en dos vitrinas.
113. Lo anterior a partir de un análisis conjunto de los planteamientos expuestos por la apelante; pues sus argumentos se relacionan con la vulneración al **principio de legalidad**, ya que alega una **indebida motivación y fundamentación** del acto impugnado, así como con la **falta de exhaustividad y certeza**, en razón de que aduce un análisis parcial de los hechos denunciados en relación con las pruebas aportadas por la parte quejosa y las obtenidas por la propia responsable al realizar la inspección ocular.
114. Sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno a la promovente, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos y no el orden en que el órgano o tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000 de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.¹⁴
115. En el caso, a fin de pronunciarse en relación con los motivos de agravio hechos valer, se considera oportuno pronunciarse en relación con el marco jurídico de las garantías constitucionales que el accionante considera vulneradas.

II. Marco jurídico.

a) Principio de Legalidad

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

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

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

¹⁴ 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/>.

(...)

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

(...)

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

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

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

b) Fundamentación y Motivación

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.¹⁵

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)¹⁶.

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

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las "debidas garantías" previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso¹⁷.

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 afectarlos¹⁸.

c) Principio de Exhaustividad

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

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

¹⁸ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

Lo que se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.¹⁹

Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.²⁰

Esto, porque sólo así se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un posterior medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación.

d) Naturaleza de las medidas cautelares

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

Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²¹, 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 legalmente establecida.

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

Ahora bien, por cuanto a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones emitidas por los órganos electorales en las que se decida decretar una medida cautelar, se puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes²²:

¹⁹ 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/>

²⁰ 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/>

²¹ Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: www.te.gob.mx

²² Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: www.te.gob.mx

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.²³

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

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

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

e) Libertad de expresión y ejercicio periodístico

Ha sido criterio del TEPJF, maximizar una amplia protección a las libertades de expresión e información, incluido el periodismo en el debate político y, al mismo tiempo, ha buscado interpretar en forma estricta las restricciones a ese derecho, para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, particularmente en el desarrollo de las diversas etapas del proceso electoral, en donde es

²³ Consultable en el siguiente link:

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

necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, máxime la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido esta Sala Superior del Tribunal Electoral en la jurisprudencia **11/2008**²⁴, de rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.

Ahora bien, por cuanto, a la libertad de expresión, esta es considerada como un derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal y los tratados internacionales que México ha firmado.

Así tenemos que el artículo 6° de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; y el artículo 7° del mismo ordenamiento señala que no se puede violar la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por su parte, los artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles señalan que:

- Todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión, sin que pueda sujetarse a censura previa, sino a responsabilidades posteriores.
- Comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información de todo tipo, a través de cualquier medio.
- Las restricciones a este derecho deben fijarse en la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Entonces, la libertad de expresión es un derecho fundamental, a través del cual la población de un país puede manifestar sus ideas, incluso en el ámbito político, y que sólo puede limitarse por reglas previamente contempladas en las leyes y que tengan como propósito asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Máxime cuando en la actualidad, el acceso a Internet, el uso de las plataformas electrónicas y redes sociales nos permiten estar al tanto de todos los temas a nivel nacional e internacional.

Sobre este aspecto resulta orientador lo establecido en la jurisprudencia **19/2016**²⁵ a rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS”**.

En el mismo sentido, tal como ya lo ha razonado la Sala Regional Xalapa al resolver asuntos en los que se encuentran inmersos medios de comunicación, ha sostenido que si bien es cierto que no resulta compatible con la libertad de expresión prohibir que un sitio o sistema de difusión publique materiales que contengan críticas al gobierno, al sistema político o a las personas protagonistas de éste; en su caso, toda limitación a los sitios web u otros sistemas de difusión de información será admisible en la medida que sea compatible con la libertad de expresión.

De esta forma, los límites se definen a partir de la protección de otros derechos, tales como el del interés superior de la niñez, la paz social, el derecho a la vida, la seguridad o integridad de las personas; esto es, las restricciones deben ser racionales, justificadas y proporcionales, sin que generen una privación a sus derechos.

Es decir, en México existe libertad para manifestar ideas, difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio, la cual solo puede limitarse para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de las demás personas y la protección de la seguridad nacional, así como para evitar que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En ese sentido, la libertad editorial y periodística, goza de una especial protección en lo que respecta a la definición de sus contenidos, puesto que en un régimen de auténtica libertad comunicativa, propio

²⁴ Consultable en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>

²⁵ Consultable en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>

de una sociedad democrática, los agentes noticiosos tienen una plena libertad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su audiencia, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos más allá de los límites que el propio artículo 6° de la Constitución Federal prevé al efecto.

Respecto de este tipo de ejercicios periodísticos, la Sala Superior ha señalado²⁶ que los medios de comunicación tienen el **deber de permitir su publicación**, puesto que el impedir su difusión constituye un ejercicio prohibido de censura previa, siendo que el contenido del trabajo es responsabilidad de la persona autora, sin que por ello los medios de comunicación sean responsables de manera directa o indirecta, incluso durante la veda electoral.

Libertades que, es posible decir, permean el quehacer periodístico en todas sus modalidades y que es dable considerar se extiende a su publicidad dada la presunción de licitud de que goza, conforme a lo señalado en la jurisprudencia 15/2018²⁷, de rubro: **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**; y tesis IX/2022²⁸, de rubro: **PROTECCIÓN A PERIODISTAS. NO SE CONSIDERAN COMO SUJETOS ACTIVOS DE LA TRANSGRESIÓN AL PERIODO DE VEDA O JORNADA ELECTORAL, CUANDO EXPRESEN SUS OPINIIONES RESPECTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES, SIEMPRE QUE NO SE ADVIERTA UN VÍNCULO CON ALGÚN PARTIDO POLÍTICO O CANDIDATURA.**

Lo anterior, en razón de su carácter de agentes noticiosos y del papel que juegan como difusores de la información de interés público, a efecto de contribuir a la formación de una opinión pública libre y de una sociedad más informada. Así como el correlativo derecho de la ciudadanía a acceder a dicha información, dado que, sin información adecuada, oportuna y veraz, la sociedad difícilmente se encuentra en condiciones óptimas para participar en el debate sobre temas de interés general y en la toma de decisiones públicas.

Por ello, resulta relevante conocer el contexto en el que se emite o difunde la información, para determinar si hubo, de alguna manera, una afectación a los principios o derechos dentro de los cuales se encuentra el derecho a una vida libre de violencia.

f) De las redes sociales y libertad de expresión e información.

Ahora bien, la Sala Superior ha considerado en reiteradas ocasiones²⁹ que las redes sociales, ofrecen el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que pueden monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues en dichas redes sociales los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

Así, estas características generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión personal de quien las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

Ello, a partir de que, dadas sus particularidades, las publicaciones realizadas en dichas redes sociales gozan de los principios de espontaneidad y mínima restricción.³⁰

Asimismo, dicha superioridad ha sostenido en relación al medio en el cual se realizó la difusión de los hechos denunciados; -es decir, las redes sociales-, que el internet es un mecanismo para que

²⁶ Tesis X/2022 de rubro “**CENSURA PREVIA. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEBEN PERMITIR LA PUBLICACIÓN DE CONTENIDO INFORMATIVO O DE OPINIÓN DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE QUIENES EJERCEN EL PERIODISMO**”.

²⁷ Consultable en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2018&tpoBusqueda=S&sWord=15/2018>

²⁸ Consultable en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=IX/2022&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,IX/2022>

²⁹ SUP-REP-542/2015 y acumulados, SUP-REP-123-43/2018, entre otros.

³⁰ De conformidad con lo establecido en diversas jurisprudencias emitidas por la Sala Superior, las cuales se mencionan a continuación: 17/2016 de rubro: “**INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.**”

cualquier persona pueda difundir y acceder a información de su interés, y que su utilización ha permitido una descentralización extrema de la información. Debido a su rápida masificación en el espacio virtual, puede reproducirse con facilidad, especialmente tratándose de redes sociales, en las que sus usuarios intercambian información y contenidos (textos, imágenes, archivos, links a otras páginas, entre otros), de modo que crean una comunidad virtual e interactiva.

También definió, en lo general, que las redes sociales son un “medio de comunicación de carácter pasivo, toda vez que, en principio sólo tienen acceso a ellas los usuarios que se encuentran registrados en la misma”.

Adicionalmente, la Sala Superior señaló que las características de las aludidas redes sociales, carecen de un control efectivo respecto de la autoría de los contenidos que allí se exteriorizan, por lo que **a efecto de poder determinar si una conducta realizada en este medio es violatoria o no de la normativa electoral; requiere en principio, que el contenido de los mensajes e información que se comparte tenga una clara intención de promover la imagen y plataforma de una candidatura, o presentar una invitación a posibles receptores del mensaje, a efecto de generar un impacto entre los usuarios de la red social con el objetivo de obtener su respaldo en la jornada electoral.**

Así, los contenidos alojados en redes sociales **pueden ser susceptibles de constituir alguna infracción en materia electoral; y por tanto, se debe analizar en cada caso si lo que se difunde cumple o no con los parámetros necesarios para considerarse como una conducta apegada a derecho.**

Con base en lo anterior, se debe realizar una valoración del emisor del mensaje, pues aquellas personas que se encuentran plenamente vinculadas con la vida política-electoral del país, deben sujetarse a un escrutinio más estricto de su actividad en las redes sociales, pues sin importar el medio de comisión, se debe estudiar si una conducta desplegada por algún o alguna aspirante, precandidatura o candidatura, entre otros, puede llegar a contravenir la norma electoral.

Por lo que se ha considerado que el hecho de que las redes sociales no estén reguladas en materia electoral no implica que las manifestaciones que realizan sus usuarios siempre estén amparadas en la libertad de expresión sin poder ser analizadas para determinar su posible grado de incidencia en un proceso comicial. Pero tampoco quiere decir que éstas deban juzgarse siempre y de manera indiscriminada, sino que se deben verificar las particularidades de cada caso.

Máxime cuando en la actualidad, el acceso a Internet, el uso de las plataformas electrónicas y redes sociales nos permiten estar al tanto de todos los temas a nivel nacional e internacional.

g) Propaganda política o electoral

El párrafo primero del artículo 285 de la Ley de instituciones, define la campaña electoral como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.

El mismo artículo en comento establece que se entiende por propaganda electoral, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las personas candidatas registradas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

El artículo 288 de la Ley de Instituciones establece que la propaganda impresa y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos y candidaturas independientes se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Federal, así como contener una identificación precisa del partido político, coalición o candidatura común que ha registrado a la persona candidata.

De igual manera, el artículo 292 fracción I de la Ley de Instituciones, señala que la propaganda electoral de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, no podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permitan las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población, así mismo, las autoridades electorales competentes ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a esta norma.

Cabe resaltar, la fracción II del artículo 292 de la Ley de Instituciones, señala que la propaganda electoral si se podrá fijar en muebles e inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario, en el que se especifiquen tanto las condiciones de instalación como los términos del retiro.

Del mismo modo, la Sala Superior ha emitido jurisprudencias³¹ y tesis³² respecto del equipamiento urbano, mismas que han dejado precedentes acerca del asunto.

Asimismo, en dicho artículo se señala que en la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, las personas candidatas y personas precandidatas, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta Ley y la Ley de Acceso.

Así la propaganda electoral como los actos de campaña, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestos por los partidos políticos en su plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado.

h) Propaganda Gubernamental

En relación con lo que se debe entender como *propaganda gubernamental*, la Sala Superior ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el órgano revisor de esa Constitución general) se refiere a los **actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o servidores públicos o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno**³³.

Al efecto, el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general establece respecto propaganda gubernamental:

- Es aquella que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.
- Deberá tener, como rasgos distintivos, carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
- En ningún caso, **podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

La LGCS define (en su artículo 4, fracción I) a las campañas de comunicación social, como aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

Conforme con los criterios sustentados por la Sala Superior³⁴, en términos generales, la propaganda gubernamental:

- Es toda acción o manifestación difundida **por cualquier medio de comunicación** (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, para dar a conocer los logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos.
- Busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población.
- **Su contenido no es exclusiva o propiamente informativo**

De igual forma, los artículos 5, inciso f), y 8 de la LGCS indican que la objetividad e imparcialidad implican que la comunicación social **durante los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos**, precandidatos y candidatos, por lo que las campañas de comunicación social deberán cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación.

La Sala Superior también ha considerado que **existe una transgresión al modelo de comunicación**

³¹ Jurisprudencia **35/2009** de rubro: **EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUEL POR QUE SE PUEDEN FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL FEDERAL.** Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=35/2009&tpoBusqueda=S&sWord=35/2009>

³² Tesis VI/2012 de rubro: Propaganda Electoral. La prohibición de colocarla en equipamiento urbano, incluye a los accesorios. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VI/2012&tpoBusqueda=S&sWord=VI/2012>

³³ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-37/2022.

³⁴ SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

política cuando la propaganda gubernamental se encuentra dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, a favor o en contra de partidos políticos, o bien, de candidaturas a cargos de elección popular. Así, la propaganda gubernamental no puede tener carácter electoral.

i) Promoción Personalizada

Como se ha precisado, el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general dispone que **en ningún caso la propaganda gubernamental incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Al respecto, en la jurisprudencia **12/2015**³⁵, la Sala Superior estableció los elementos que deben ser considerados para poder estar en la posibilidad jurídica de determinar si una propaganda gubernamental puede constituir una infracción en materia electoral. Tales elementos son el personal, temporal y objetivo:

a) Personal. *Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;*

b) Objetivo. *Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y*

c) Temporal. *Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.*

En este sentido, la Sala Superior³⁶ considera que la finalidad de las disposiciones constitucionales (y las legales que las desarrollan) tiene como propósito prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un **impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda, legalidad, imparcialidad y neutralidad.**

Por esta razón, **resultaría injustificado restringir manifestaciones hechas por personas del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos ni tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**

1. Decisión.

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

2. Justificación.

³⁵ **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

³⁶ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-111/2021

117. A fin de garantizar los principios de imparcialidad y neutralidad que deben observar las personas servidoras públicas en el marco de los procesos electorales, la Constitución Federal prohíbe expresamente que la propaganda gubernamental contenga elementos de promoción personalizada de las personas servidoras públicas, tales como su nombre, imagen, cualquier otro elemento que permita identificar y resaltar, en esa propaganda gubernamental, a la persona servidora pública.
118. En ese sentido, es dable señalar que, en la materia electoral y en atención al principio de presunción de inocencia, la promoción personalizada de las personas servidoras públicas sólo será sancionable cuando se realice **mediante la propaganda gubernamental y tenga incidencia en un proceso electoral**³⁷.
119. Por tanto, igualmente ha de considerarse que, no toda propaganda, publicidad o mensajes que contengan la imagen, nombre, voces, símbolos o cualesquiera otros elementos que identifique a una persona servidora pública, constituirá una infracción en materia electoral.
120. Sino que lo será solamente aquella propaganda gubernamental respecto de la cual se acredite, **más allá de toda duda razonable**, que reúne los elementos **personal, temporal y objetivo** de la promoción personalizada en materia electoral, para ser calificada como tal, conforme a lo establecido por la Jurisprudencia 12/2015³⁸ de la Sala Superior.
121. En ese sentido, tomando en consideración que la finalidad sustancial del artículo 134 de la Constitución Federal, es establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad en la contienda electoral; por ello, la Sala Superior determinó que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos: **personal, objetivo y temporal**.

³⁷ Criterio jurídico sustentado en el expediente SX-JDC-0184/2023, sustentado por la Sala Regional Xalapa.

³⁸ De rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**. Consultable en: 2/2015<https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

122. Previamente al estudio de dichos elementos, se considera necesario abordar los argumentos de la recurrente, relativos al análisis parcial que según aduce, efectuó la responsable respecto del contenido de las vitrinas denunciadas, sobre las que basó su determinación la autoridad.
123. Debido a que considera que la Comisión citada, no fue exhaustiva al analizar todos los elementos contenidos en esa publicidad, por lo que erróneamente las calificó como propaganda gubernamental de la simple vista de esta, así como fuera del ámbito temporal legalmente permitido para la difusión de los informes de labores conforme a lo dispuesto por el artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones. Concluyendo en el acuerdo impugnado, que con esas dos vitrinas se actualizaban los elementos exigidos por la jurisprudencia 12/2015 antes referida.
124. Además, precisa que la falta de exhaustividad se actualiza al no requerirle en su calidad de Presidenta Municipal denunciada, pues de su respuesta la autoridad pudo haber constatado que los espacios donde se encontró la publicidad, están **bajo el amparo de una concesión** en favor de la empresa Grupo Publicitario Cerle S. de R.L. de C.V., y que las publicaciones fueron realizadas por un medio de comunicación de la red social Facebook, como claramente se advierte de los elementos visibles en dicha publicidad, y que la responsable, eludió en su análisis las frases para llegar a dicha conclusión como lo son:
- Las mejores noticias para Solidaridad
 - Contenido informativo
 - Conéctate a Red Macronews
 - Y opina
125. Ahora bien, en el caso particular, este Tribunal estima oportuno recalcar la relevancia en el análisis de los elementos a considerar para determinar en una perspectiva preliminar, si las conductas denunciadas, son susceptibles de ser sancionadas en el ámbito electoral, conforme a lo siguiente:
- **Elemento personal.** Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje

se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

- **Elemento temporal.** Dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero igualmente debe tenerse en cuenta que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.
- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del **contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate**, para establecer si de manera efectiva, **revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada** susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente (artículo 134 Constitucional).

126. Como primer punto, se advierte que conforme al criterio de jurisprudencia que precisa los elementos arriba reseñados, el **personal** se tuvo por colmado en las dos vitrinas analizadas, dado que se pudo advertir tanto el nombre como la imagen de la Presidenta Municipal denunciada, al contar con la leyenda “Lili Campos alcaldesa de Solidaridad”. Luego entonces, hasta este punto, se considera correcta la consideración de la autoridad responsable, respecto a la actualización preliminar del elemento personal.

127. Esto es así porque, como ya se dijo, con los elementos visuales que acompañan las publicaciones denunciadas en las citadas vitrinas, fue posible establecer la plena identificación de la servidora pública denunciada.

128. Ahora bien, por lo que hace al elemento **objetivo**, que implica el análisis del **contenido del mensaje a través del medio de comunicación** de que se trate, para determinar si de manera efectiva **revela un ejercicio de promoción personalizada**, susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; siendo que al sobre este aspecto, la Comisión de Quejas estableció en el párrafo 55 de su acuerdo que se tuvo por actualizado porque:

“...de conformidad con el artículo 134 de la Constitución General, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las 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 servido público.”

129. Finalmente, por lo que hace al elemento **temporal**, en el cual resulta **relevante** establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que, si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que lo propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, siendo que al respecto la responsable lo tuvo por actualizado señalando en su párrafo 57 porque:

“... al momento de la emisión del presente Acuerdo de medidas cautelares se encuentra en curso el proceso electoral local ordinario dos mil veinticuatro en esta entidad, y de los hechos denunciados se tiene que a presente fecha, los promocionales denunciados, únicamente debieron permanecer difundidos siete días anteriores y cinco posteriores a la rendición del informe, por lo que aún permanecen difundidos.”

130. Con ello, concluyó configurada la infracción a lo dispuesto en el artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones, relativo a la temporalidad en la que válidamente pueden ser difundidos los informes de labores o de gestión de las personas servidoras públicas, para que no sean considerados como propaganda electoral.
131. Con lo antes expuesto se reitera que, cobra especial relevancia que la Jurisprudencia 12/2015 anteriormente citada, describe cuáles son las circunstancias y características que componen cada uno de los elementos que deben de actualizarse para tener por cierto este elemento de mérito.
132. De esta forma, se advierte que la autoridad responsable al hacer alusión al elemento **objetivo**, **únicamente realiza una transcripción de lo que este implica**, conforme a lo dispuesto por la pluricitada Jurisprudencia 12/2015, sin que funde y motive el por qué con los elementos encontrados en las vitrinas, le fue suficiente para calificar la publicidad denunciada como propaganda gubernamental en términos de lo establecido en el artículo 134 Constitucional,

y en consecuencia tener por configurada la infracción aducida.

133. Es decir, no realizó el análisis y concatenación respectiva en su caso, para establecer si con el contenido de las leyendas se pudiera generar alguna vulneración a la norma, aunado a que tampoco se advierte en el acuerdo de la Comisión de Quejas, lo señalado por la impetrante, relativo a que la responsable **fue omisa al no considerar todos y cada uno de los elementos o leyendas**, contenidas en la publicidad denunciada y encontrada en las dos vitrinas, con los cuales se puede advertir, preliminarmente, que esta fue realizada por un medio de comunicación de la red social Facebook.
134. Lo anterior cobra relevancia pues, como lo refiere la impugnante, de autos no se advierte que la responsable haya realizado algún requerimiento o diligencia de investigación relacionada con el usuario de Facebook “MacroNews”, cuya leyenda se advierte en las vitrinas encontradas.
135. Del mismo modo, y suponiendo sin conceder que las vitrinas en las que se encontró la publicidad denunciada, estén concesionadas como lo dice la enjuiciante, tampoco se advierte de autos que la responsable haya llevado a cabo diligencias de investigación previas en relación con ello, para allegarse de elementos objetivos e indubitables que le permitieran fundar y motivar adecuadamente su determinación.
136. En consecuencia, lo resuelto por la responsable respecto de vincular a la Presidenta Municipal denunciada para el retiro de la publicidad en comento, se estima que carece de la debida fundamentación y motivación, al no haberse acreditado de manera preliminar que dicha publicidad haya sido contratada o colocada por dicha servidora pública municipal.
137. En relación con lo anterior, no pasa inadvertido que la ahora apelante al contestar el requerimiento que le hiciera la responsable; en fecha treinta y uno de enero, exhibió ante esta, un contrato de prestación de servicios de fecha veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, con la persona moral Proyecta Estrategia y Creatividad, S.A. de C.V., para el servicio de publicidad en espectaculares móviles para el Segundo Informe de Gobierno.

138. En consecuencia, es posible colegir que la autoridad responsable realiza un incorrecto estudio del elemento **temporal**, pues como ya se dijo, al no analizar y concatenar exhaustivamente todos los elementos contenidos en la publicidad encontrada, la calificación que realiza de esta como propaganda gubernamental, carece de la robustez legal suficiente para actualizar el citado elemento temporal en los términos que lo realizó.
139. De esta forma, resultan **fundados los motivos de agravio** de la recurrente en relación a la indebida motivación por parte de la responsable al momento de realizar el **análisis preliminar del elemento objetivo**, y en consecuencia la indebida calificación del elemento **temporal**, pues igualmente basó su determinación en que la publicidad denunciada sí constituye, de manera preliminar, propaganda en términos del artículo 134 constitucional aludido.
140. Conforme lo expuesto previamente, tomando en consideración la calificación de los elementos temporal y objetivo que realizó la autoridad responsable, este Tribunal estima suficiente para **revocar** el acuerdo impugnado, para que, en relación con el elemento **objetivo** en estudio, la Comisión de Quiejas realice un nuevo análisis en el que deberá tomar en consideración el criterio sustentado por la Sala Superior, a fin de tener debidamente acreditado dichos elementos, para que se pronuncie en sede cautelar, en relación con la procedencia de la medida cautelar derivado de la acreditación de los elementos, que en su caso se concluya.
141. En ese sentido, se reitera que, en la materia electoral y en atención al **principio de presunción de inocencia**, la promoción personalizada de los servidores públicos **sólo será sancionable cuando se realice mediante la propaganda gubernamental** y tenga incidencia en un proceso electoral.
142. De esta forma, en los procedimientos sancionadores, la presunción de inocencia³⁹ debe estar sujeta a que las actuaciones de la autoridad deben estar regidas bajo el principio de mínima intervención, pues de lo contrario, la

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.) de rubro "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.**"

excesiva intervención perfeccionaría o supliría la deficiencia de la queja en perjuicio del denunciado.

143. Por ende, ante el resultado del análisis de la responsable, con el que calificó la publicidad denunciada como propaganda y a su vez la configuró como promoción personalizada de la servidora pública denunciada, **se advierte una indebida motivación y una falta de exhaustividad** por parte de la autoridad responsable, y con ello se considera necesario **revocar** el acuerdo impugnado para los efectos de que realice un nuevo análisis de los elementos **objetivo y temporal** que de manera preliminar debe realizar para tener por colmada, en su caso, la promoción personalizada de la servidora pública que se denuncia.
144. Ahora bien, conforme la naturaleza de las medidas cautelares solicitadas, es imprescindible que la Comisión de Quejas **lleve a cabo un análisis previo** del que se **desprenda la existencia de un derecho**, en apariencia reconocido legalmente relacionado con la protección y garantía de derechos fundamentales, valores y principio reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales **y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada.**⁴⁰
145. Ahora bien, dado el sentido de la presente resolución, al considerar que la autoridad responsable deberá pronunciarse nuevamente en relación con los elementos **objetivo y temporal**, resulta evidente que las manifestaciones hechas por la Comisión de Quejas, al atender la fundamentación y motivación que se debe satisfacer a fin de determinar la procedencia en el dictado de la medida cautelar, resultan inexactas, al emitirse en relación con el análisis de la totalidad de las condiciones a las que se encuentra sujeto el pronunciamiento de las medidas cautelares decretadas.
146. En consecuencia, **al revocarse el acuerdo impugnado** para efecto de que se realice un nuevo pronunciamiento en relación con el análisis preliminar de los elementos **objetivo y temporal** que señala la jurisprudencia 12/2015 para tener por actualizada la promoción personalizada; en consecuencia, la autoridad

⁴⁰ Sirve de criterio a lo anterior, la Tesis XXXVII, emitida por la Sala Superior de rubro: “**MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN**”.

deberá realizar un **nuevo pronunciamiento** en relación con la solicitud de medidas cautelares bajo la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

147. Porque precisamente al resultar fundados los motivos de agravio hechos valer, el pronunciamiento que realice la autoridad atenderá el **nuevo análisis de los elementos (temporal y objetivo)**, que conforman la publicidad denunciada, en los términos siguientes:

3. Efectos de la sentencia

148. **Revocar** el acto impugnado, a efecto de que la responsable emita un nuevo acuerdo en el que se pronuncie de manera congruente, exhaustiva, fundada y motivada, respecto de la publicidad denunciada y encontrada en **dos vitrinas**, en las que basó su determinación, ello a partir del análisis de los elementos *objetivo y temporal* que realice de manera preliminar.
149. **Asimismo, se ordena** a la autoridad responsable que en el plazo previsto en el artículo 59 de su Reglamento, realice la emisión de un nuevo acuerdo, a fin de que determine lo que conforme a Derecho corresponda **en relación con la solicitud de medidas cautelares**, para lo cual deberá tomar en consideración la totalidad de las constancias que obran en el expediente, a la fecha en que emita su determinación.
150. La Comisión responsable deberá **informar** a este Tribunal Electoral el cumplimiento de la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, remitiendo las constancias que acrediten el acatamiento de lo ordenado.
151. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se **sobresee** el juicio intentado por el ciudadano Fernando Muñoz Calero en su carácter de coordinador municipal del Partido Verde Ecologista de México en el Municipio de Solidaridad.

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

TERCERO. Glótese copia certificada de la presente sentencia a los autos del expediente RAP/023/2024 acumulado.

Notifíquese en términos de Ley.

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