



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: RAP/055/2024.

PARTE ACTORA: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADA PONENTE¹:
MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS.

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

Resolución que confirma el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-036/2024 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/PES/051/2024 y su acumulado IEQROO/PES/052/2024.

GLOSARIO

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos	Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas.
Reglamento de Quejas / Reglamento	Reglamento Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.

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

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

Acuerdo Impugnado	IEQROO/CQyD/A-MC-036/2024
Sala superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo
Comisión / CQyD	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo
Dirección Jurídica / Dirección	Dirección Jurídica del Instituto
INE	Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE
PRD / partido actor/ partido recurrente	Partido de la Revolución Democrática
Mara Lezama / Gobernadora / denunciada	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo
Coordinación de comunicación	Coordinación General de Comunicación del Gobierno del Estado
Medios de comunicación	“La Palabra del Caribe”, “El Momento Quintana Roo”, “Quintana Roo Hoy”, “Quintana Roo Urbano”, “Jorge Castro Digital”, “Quadratín Quintana Roo”, “Periódico Quequi”, “La Verdad Quintana Roo”, “Quinto Poder”

ANTECEDENTES

1. Contexto de la controversia.

1. **Primera Queja.** El siete de marzo, se recibió en el consejo distrital 8 un escrito de queja signado por el Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática mediante el cual denuncia a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo, a la Coordinación General de Comunicación del Gobierno del Estado, así como a los medios de comunicación “La Palabra del Caribe”, “El Momento Quintana Roo”, “Quintana Roo Hoy” y “Quintana Roo Urbano” por la supuesta infracción a las disposiciones constitucionales y electorales consistentes en actos de violación al

artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, al aducir que la conducta denunciada viola la restricción a la difusión en medios de comunicación de propaganda gubernamental durante las campañas electorales en el proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024, así como propaganda personalizada, por ser presuntamente conculcatorias de la Constitución Federal y de la normativa electoral; así como también solicitó la adopción de medidas cautelares.

2. **Segundo escrito de queja.** El ocho de marzo, se recibió en el Consejo distrital 8, escrito de queja signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática, mediante el cual denuncia a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo, Coordinación General de Comunicación del Gobierno del Estado, así como a los medios de comunicación “Jorge Castro Digital”, “Cuadratín Quintana Roo”, “Periódico Quequi”, “El Momento Quintana Roo”, “Quintana Roo Urbano”, “La Verdad Quintana Roo”, “Quinto Poder”, por la supuesta comisión de actos que violan la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales vulnerando los principios de imparcialidad y equidad en la contienda también, solicitó la adopción de medidas cautelares.
3. **Recepción y registro de la primera queja.** El nueve de marzo, se tuvo por recibido en la Dirección Jurídica el primer escrito de queja ordenándose integrar el expediente IEQROO/PES/051/2024, se reservó su admisión y el pronunciamiento de medidas cautelares, de igual manera se solicitó la realización de la inspección ocular.
4. **Inspección ocular.** En la misma fecha, se llevó a cabo el desahogó

de la diligencia de inspección ocular con fe pública de los URL's aportados en el primer escrito de queja, y se levantó el acta de inspección ocular respectiva.

5. **Recepción y registro de la segunda queja.** El diez de marzo, se recibió en la Dirección el segundo escrito de queja ordenándose integrar el expediente IEQROO/PES/052/2024, se reservó su admisión y el pronunciamiento de medidas cautelares, de igual manera se solicitó la realización de la inspección ocular.
6. **Inspección ocular.** El doce de marzo, se llevó a cabo el desahogo de la diligencia de inspección ocular con fe pública y se levantó el acta de inspección ocular respectiva.
7. **Remisión del Proyecto de Acuerdo.** El trece de marzo, mediante oficio DJ/803/2024, la Dirección notificó el proyecto del acuerdo de medida cautelar a la Consejera Presidenta de la Comisión para los efectos conducentes.
8. **Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-036/2024.** El catorce de marzo, la Comisión, emitió el acuerdo de medidas cautelares solicitadas en el expediente IEQROO/PES/051/2024 y su acumulado IEQROO/PES/052/2024 y determinó declarar improcedente su adopción.

2. Medio de impugnación.

9. **Presentación de recurso de apelación.** El dieciséis de marzo, la representación del PRD presentó ante el Instituto, un recurso de apelación en contra del acuerdo emitido por la Comisión.
10. **Radicación y turno.** El veinte de marzo, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se ordenó integrar y

registrar el expediente RAP/055/2024, el cual fue turnado a la ponencia de la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, por así corresponder al orden de turno.

11. **Acuerdo de admisión y cierre.** El veintiuno de marzo, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios, se admitió a trámite la demanda y, una vez sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

12. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, en términos de lo establecido en el artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.
13. Lo anterior, toda vez que se trata de un Recurso de Apelación el cual es de competencia exclusiva de este Tribunal, a efecto de controvertir el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-036/2024 dictado por la CQyD, respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/051/2024 y su acumulado IEQROO/PES/052/2024.

PROCEDENCIA

14. Del examen previo al estudio de fondo, este Tribunal no advierte alguna causal de improcedencia en el presente asunto, en términos

del artículo 31 de la Ley de Medios.

15. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia en los términos expuestos en el acuerdo de admisión del doce de marzo.

PLANTEAMIENTO DEL CASO

16. La controversia a dilucidar por este Tribunal, versa en determinar, si de un análisis preliminar, fue conforme a derecho el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-036/2024 dictado por la CQyD, mediante el cual se pronunció sobre la medida cautelar solicitada.

SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES CON TUTELA PREVENTIVA EN EL ESCRITO DE QUEJA.

17. El PRD, en los escritos de queja de los expedientes acumulados, solicitó el dictado de medidas cautelares, siendo estas las siguientes:

Expediente de queja IEQROO/PES/051/2024

“1. Se ordene al Gobierno del Estado de Quintana Roo, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como las de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de red social de Facebook.

2. Se ordene a los denunciados: MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL y/o páginas electrónicas: MARA LEZAMA (CIJENTA OFICIAL VERIFICADA DE FACEBOOK) LA PALABRA DEL CARIBE, EL MOMENTO QUINTANA ROO, EL MIRADOR QUINTANA ROO, COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUINTANA ROO HOY Y QUINTANA ROO URBANO, se abstengan de realizar cualquier acto que vulnere la RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.

3. Se ordene el retiro de las publicaciones que se denuncian y que difunden los medios de comunicación digital que se denuncian, y/o páginas electrónicas: MARA LEZAMA (CUENTA OFICIAL VERIFICADA DE FACEBOOK) LA PALABRA DEL CARIBE, EL MOMENTO QUINTANA ROO, EL MIRADOR QUINTANA ROO, COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUINTANA ROO HOY Y QUINTANA ROO URBANO y que tienen las publicaciones en la red social FACEBOOK, y que las mismas VULNERAN LA RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE

TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.”

Expediente de queja IEQROO/PES/052/2024

“1. Se ordene al Gobierno del Estado de Quintana Roo, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como las de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de red social de Facebook.

2. Se ordene a los denunciados: MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL y/o páginas electrónicas: MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA (CUENTA OFICIAL DE FACEBOOK CON EL ALIAS DE MARA LEZAMA), JORGE CASTRO DIGITAL, QUADRATÍN QUINTANA ROO, PERIÓDICO QUEQUI, EL MOMENTO QUINTANA ROO, QUINTANA ROO URBANO, LA VERDAD QUINTANA ROO, COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO, QUINTO PODER, se abstengan de realizar cualquier acto que vulnere la RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.

3. Se ordene el retiro de las publicaciones que se denuncian y que difunden los medios de comunicación digital que se denuncian, y/o páginas electrónicas: MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA (CUENTA OFICIAL DE FACEBOOK CON EL ALIAS DE MARA LEZAMA), JORGE CASTRO DIGITAL, QUADRATÍN QUINTANA ROO, PERIÓDICO QUEQUI, EL MOMENTO QUINTANA ROO, QUINTANA ROO URBANO, LA VERDAD QUINTANA ROO, COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO, QUINTO PODER y que tienen las publicaciones en la red social FACEBOOK, y que las mismas vulneran la RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE CAMPAÑAS ELECTORALES, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.”

SÍNTESIS DE AGRAVIOS.

18. **1) Vulneración al artículo 17 de la Constitución General, derivado de una violación a una justicia pronta,** ya que desde su óptica la autoridad responsable tardó de manera injustificada en el dictado del acuerdo controvertido, pues lo emitió siete y seis días, respectivamente, después de la presentación de los escritos de queja.
19. **Por lo anterior, refiere una vulneración el principio de legalidad,** ya

que a su parecer deja de atender las disposiciones del PES, puesto que la norma señala que las medidas cautelares solicitadas en la queja deberán dictarse dentro de un plazo de veinticuatro horas, tal como lo establece el último párrafo del precepto 427 de la Ley de Instituciones.

20. Por todo lo anteriormente expuesto, el partido recurrente aduce que la Comisión incurrió en una responsabilidad administrativa, pues no se ciñó a lo establecido en el precepto señalado en el párrafo inmediato anterior. Por lo tanto, solicita a este Tribunal, aperciba a la Comisión por la vulneración a los principios de legalidad y acceso a la justicia en su vertiente pronta.
21. **2) Vulneración al principio de exhaustividad y debido proceso.** El partido actor señala que la Comisión solo analizó los elementos para identificar la propaganda personalizada de los servidores públicos, señalando que la responsable dejó de atender y analizar lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, que vela por la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, pues señala que la denunciada incurre en esa violación, por tanto, vulnera el principio de equidad en la contienda.
22. Señala que la responsable fue negligente en su investigación, pues solo analizó la propaganda personalizada, y dejó de analizar los hechos expuestos en la queja, así como el caudal probatorio aportado por el actor, es decir, no se apegó a lo dispuesto en el artículo 422 primer párrafo y 427 fracción V, de la Ley de Instituciones, consistente en la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas, puesto que, refiere que en cada queja de las acumuladas ofreció diversas probanzas y solicitó se efectuaran diversos requerimientos de

información que no se atendieron.

23. Por tanto, vulnero los principios de exhaustividad, legalidad y debido proceso.
24. **3) Vulneración a los principios de exhaustividad, imparcialidad y equidad.** La parte actora de igual modo aduce que se denunció a la ciudadana Mara Lezama, por el uso de programas sociales para publicitarse usando las obras públicas federal y estatal para su promoción, durante el período comprendido del uno al tres de marzo.
25. Por otra parte, señala que, durante el período señalado y el comprendido del cuatro al siete de marzo, la denunciada vulneró la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, por lo cual, violó los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales.
26. **4) Vulneración al principio de legalidad, dispuesto en el artículo 16 de la Constitución General, por la indebida motivación y fundamentación** del acuerdo impugnado derivado de la negativa a su petición de medidas cautelares pues a su consideración con las pruebas ofrecidas las conductas denunciadas se acreditaban, por lo que, a su juicio fue incorrecto que la Comisión estableciera que de manera preliminar no se vulnera la normativa electoral, pues destacó la línea jurisprudencial de la SCJN³, que ha sostenido que para el dictado de las medidas cautelares se deben de cumplir dos extremos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
27. En ese sentido, alega que, durante el estudio relacionado con las medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, en el acuerdo

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación.

impugnado se parte de una premisa falsa al analizar la queja y las pruebas aportadas, recabadas y desahogadas.

28. También aduce que la responsable al señalar que a *prima facie* no se advierten elementos de convicción por medio de los cuales pueda inferirse al menos de manera indiciaria la probable comisión de los actos denunciados es atentar contra el orden constitucional y legal expuesto en los agravios que hace valer.
29. Continúa diciendo que, la Comisión está obligada a fundar y motivar sus actos, es decir, debe expresar con precisión los preceptos jurídicos aplicables al caso y señalar con exactitud las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido para emitir su determinación, debiendo guardar relación unos con otros.
30. Señala que la decisión de la responsable fue arbitraria y caprichosa porque si existen elementos probatorios para acreditar las conductas denunciadas, además, se dejó de atender la causa de pedir de la queja, que es la equidad de la contienda.
31. Y, por otra parte, hace valer que la apariencia del buen derecho radica en que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente, por su carácter reiterado, una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales.
32. Por lo que, argumenta que la autoridad responsable estaba obligada a estudiar la medida cautelar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no los elementos personal, objetivo y temporal de la promoción personalizada como erróneamente lo desarrolla en el contenido del acuerdo combatido.

33. Ya que, a su juicio, lo anterior, es contrario a la línea jurisprudencial de la Sala Superior y se traduce en una violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.
34. Igualmente, manifiesta que la responsable debió de avocarse al estudio de la medida cautelar solicitada por violación al artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, pues a su parecer la conducta denunciada vulnera la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
35. Por tanto, considera se vulnera el principio de legalidad, al declarar improcedente la medida cautelar, pues entra al análisis de fondo del asunto cuando estudia los elementos de la promoción personalizada de la denunciada, dejando de atender lo dispuesto en el señalado artículo 41 de la Constitución Federal.
36. De ahí que, a su consideración, al declararse la improcedencia del acuerdo impugnado, no se cumplan las exigencias constitucionales dispuestas en los artículos 16 y 17 de nuestra Carta Magna.
37. **5) Vulneración al artículo 17 de la Constitución Federal derivado de la incongruencia externa e interna y variación de la litis en el Acuerdo controvertido.** Señala el impugnante que el acuerdo combatido le impide tener acceso a la justicia de manera completa, pues se ocupa del fondo del asunto, señala que los argumentos utilizados no guardan relación con la causal alegada por la autoridad responsable, esto es, la fracción II del artículo 58 del Reglamento de Quejas, pues de un análisis preliminar a las publicaciones la Comisión arribó a la conclusión de que se trataba de un ejercicio de la actividad periodística, pasando por alto que se ofrecieron otras pruebas que no

fueron tomadas en cuenta al determinar la improcedencia.

38. Continúa señalando, que se generaliza en todo momento que se valoraron las probanzas, pero el contenido de las inspecciones oculares con valor probatorio pleno se dejó de considerar en el análisis respectivo, de ese modo refiere que la Comisión analizó solamente las notas periodísticas en lo individual y no atendió la denuncia en su contexto.
39. De ahí que, a su consideración no se le haya administrado justicia completa, puesto que las autoridades encargadas de aplicarla deben hacerlo de pronta, gratuita e imparcial.
40. Por otra parte, el partido alega que la autoridad responsable varió la litis, pues desde su perspectiva el acuerdo controvertido no concuerda con los actos planteados.

METODOLOGÍA DE ESTUDIO

41. Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional analizará los agravios en el orden planteado, dado que el primer agravio referido guarda relación con una supuesta violación procesal, por lo que en caso de resultar fundado sería suficiente para revocar el acuerdo impugnado, sin embargo, en caso de resultar infundado dicho motivo de inconformidad, entonces se procedería al análisis del segundo tema de agravio y así subsecuentemente en el orden planteado.
42. Sin que dicha metodología cause perjuicio alguno al partido actor, conforme al criterio de Jurisprudencia 4/2000, aprobada por la Sala Superior, con el rubro: *“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”*, pues lo trascendental es que sean estudiados todos.

43. Cabe señalar que el presente medio de impugnación al tratarse de un Recurso de Apelación es de estricto derecho y por tanto no procede la suplencia en la expresión de los agravios hechos valer.

1. Marco normativo aplicable.

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

a) Naturaleza de las medidas cautelares

45. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución General, las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de tal forma que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos.
46. En tal sentido, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho, peligro en la demora,

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

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.

47. 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.
48. 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.
49. 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, puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son

las siguientes⁵:

“a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) 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 (*periculum in mora*).”

50. 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.
51. En ese sentido, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como:
 - ***Fumus boni iuris***. Esto es, apariencia del buen derecho.
 - ***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.
52. 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.
53. 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.

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

54. 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.
55. 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.
56. Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: *“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”*.⁶
57. En este tenor, podemos afirmar que, la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que, cuando menos se deben observar las directrices siguientes:
 - Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
 - Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
 - Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
58. Sólo de esta forma, la medida cautelar cumplirá sus objetivos fundamentales antes apuntados.
59. En este tenor, a la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.
60. Por ello, antes de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas 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.
61. Entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, 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.
62. Lo anterior debe ser así, toda vez que el artículo 17 de la Constitución

General consigna los principios rectores de la impartición de justicia, para hacer efectivo el derecho a la jurisdicción.

b) Fundamentación y motivación

63. 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.
64. En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)⁷.
65. 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.
66. 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

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

proceso.

67. 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 afectarlos.

Principio de exhaustividad

68. Este principio encuentra su fundamento en el artículo 17 de la Constitución General, en cuanto se refiere a que toda sentencia debe emitirse, entre otras características, de manera completa. Lo que se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.
69. Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión⁸.
70. 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.

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

Principio de congruencia

71. El principio de congruencia se deriva del artículo 17 de la Constitución general, el cual prevé que toda decisión de los órganos de impartición de justicia debe de ser pronta, completa e imparcial.
72. Esa exigencia presupone que la resolución dada sea congruente, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
73. En esa medida, la Sala Superior ha establecido en la jurisprudencia 28/2009⁹ de la Sala Superior de rubro “*CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA*” que la congruencia tiene una vertiente interna y otra externa.
74. La vertiente externa implica que exista plena coincidencia entre lo resuelto en un juicio o en los recursos que incluyen la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.
75. Por otra parte, la congruencia interna implica que la sentencia no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.
76. En esa medida, se incurre en el vicio de incongruencia cuando en una resolución se introducen elementos ajenos a la controversia o se resuelve más allá, o se deja de resolver sobre lo planteado o se decide algo distinto.

⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

ESTUDIO DE FONDO

77. Por lo que hace al **agravio 1)**, relacionado con la vulneración al **artículo 17 de la Constitución General, derivado de no otorgarle justicia prontamente** al actor, para este Tribunal el motivo de agravio resulta **infundado**, por las consideraciones siguientes:
78. El actor en esencia aduce que de la fecha de presentación de las quejas al día en que la autoridad responsable aprobó la medida cautelar motivo de impugnación, transcurrieron seis y siete días respectivamente.
79. En el caso concreto, señala que en los expedientes IEQROO/PES/051/2024 e IEQROO/PES/052/2024 acumulados, las quejas se recibieron en la Dirección Jurídica del Instituto los días siete y ocho de marzo, respectivamente. Siendo el caso, que hasta el día catorce de marzo la Comisión aprobó la medida cautelar motivo de impugnación, lo cual, le genera una transgresión a su derecho de justicia pronta.
80. De lo antes expuesto, contrario a lo manifestado por el recurrente, se estima que la autoridad responsable no trasgredió el derecho de acceso a la justicia pronta del partido actor, toda vez que de una revisión a las constancias que obran en autos del expediente se pudo advertir lo siguiente:
81. En primer lugar, vale referir, que la primera queja fue presentada por el partido apelante ante el Consejo Distrital 06 del Instituto, el día siete de marzo. Posteriormente, dicha queja fue recibida ante la Dirección Jurídica del propio Instituto hasta el día nueve de marzo.
82. Seguidamente el propio día nueve del citado mes la queja fue registrada bajo el número **PES/051/2024**, misma que se reservó en

su admisión, se ordenaron diligencias de investigación; y finalmente se levantó el acta circunstanciada de la inspección ocular a los links materia de denuncia.

83. La segunda queja, fue presentada ante el Consejo Distrital 08 del Instituto, el día ocho de marzo, misma que fue recepcionada en la Dirección Jurídica del Instituto hasta el día diez de marzo. Esa misma fecha, se registró la queja con el número **PES/052/2024**, y, asimismo, dada la conexidad de la causa, se decidió acumular la referida queja al **PES/051/2024**; además, se reservó para su admisión y se ordenó la diligencia de inspección ocular a los links denunciados por el quejoso.
84. Posteriormente, el día doce de marzo, se levantó el acta circunstanciada con motivo de la inspección ocular a los links denunciados.
85. De lo anterior, es dable señalar que en ambos casos, las quejas fueron interpuestas ante los Consejos Distritales del Instituto, y de igual modo, en ambos casos, las quejas fueron recepcionadas ante la Dirección Jurídica del Instituto, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a su interposición ante el referido Consejo.
86. En relación a lo anterior, debe tenerse en cuenta que los artículos 14 y 85, párrafo tercero, del Reglamento de Quejas, disponen que cuando un órgano desconcentrado reciba una queja, deberá informarlo inmediatamente a la Dirección, y remitírsela dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su recepción. Lo cual en el presente caso fue cumplido a cabalidad por los Consejos Distritales respectivos.
87. Por otra parte, vale precisar que aun y cuando se presente una queja ante un órgano desconcentrado del Instituto, ello no implica *per se* el

inicio de los plazos que el propio reglamento de quejas dispone para la sustanciación de un escrito de queja en términos de un PES.

88. Sino que, debe considerarse el tiempo que transcurre entre la remisión de la queja desde los Consejos Distritales, la recepción en la oficialía de partes del Instituto, y la remisión de esa área a la Dirección Jurídica, esto último en atención a lo dispuesto en los artículos 15, 84 y 85 del Reglamento.
89. Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 427 de la Ley de Instituciones, los plazos empezaran a correr cuando la Dirección Jurídica reciba el escrito de queja, siendo en el caso concreto, en el PES/051/2024 el día nueve de marzo y en el PES/052/2024 el día diez de marzo.
90. No obstante, cabe hacer mención, que aún y cuando la Dirección Jurídica haya emitido un auto por medio del cual llevó a cabo el registro de las quejas, eso no implica por si mismo, el inicio del cómputo de los plazos para que la Comisión de Quejas apruebe el proyecto de las medidas cautelares solicitadas.
91. En relación a ello, cabe mencionar que de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 59 del Reglamento, cuando en las quejas se solicite el dictado de medidas cautelares, la Dirección Jurídica, ante la eventual complejidad del desahogo de las diligencias preliminares de investigación, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y con el fin de que resulten efectivas, podrá reservar el proveer sobre las mismas hasta por un plazo adicional de cuarenta y ocho horas, lo anterior encuentra sustento en la tesis XXV/2105 de rubro *“MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA*

INVESTIGACION PRELIMINAR".¹⁰

92. Bajo esa permisión, se advierte que la Dirección Jurídica al momento de registrar las quejas, decretó reservar su admisión en ambos casos, en tanto se realizaban las diligencias investigación conducentes (artículo 19 del Reglamento), lo anterior, se robustece con los criterios sostenidos por la Sala Superior en la jurisprudencia 22/2013 de rubro "*PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN,*" en correlación con la tesis XLI/2009 de rubro "*QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER*".
93. De ahí que, la Dirección Jurídica como autoridad sustanciadora del PES, desplegó su facultad investigadora conferida, tal y como se advierte en las constancias de autos que integran el expediente, actuando de manera diligente y conforme a lo establecido en la normativa electoral.
94. De igual modo, no se debe perder de vista que en el presente asunto, el día diez de marzo, es decir, un día después de realizada la inspección ocular en el expediente PES/051/2024, se recepcionó ante la Dirección Jurídica del Instituto, la queja que fue registrada ese mismo día con el número PES/052/2024, la cual fue acumulada en esa misma fecha al expediente PES/051/2024.
95. Seguidamente, el propio día diez de marzo se reservó la admisión y se ordenó realizar la inspección ocular de los links aportados por el

¹⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 55 y 56.

quejoso en el referido escrito de queja. La cual, fue llevada a cabo levantándose el acta circunstanciada respectiva el día doce de marzo.

96. Es así que, una vez realizadas las diligencias de investigación respectivas en ambas quejas acumuladas, el día trece de marzo, la Dirección Jurídica remitió el proyecto de medida cautelar a la Consejera Presidenta de la Comisión.
97. De ahí que, a juicio de este Tribunal, se considera que la medida cautelar aprobada por la Comisión fue conforme a derecho, toda vez que el plazo de 24 horas, que prevé el artículo 427 de la Ley de Instituciones, para que la Comisión de Quejas se pronuncie respecto de las medidas cautelares solicitadas, debe computarse una vez que la Dirección Jurídica le remita el proyecto de medidas cautelares respectivo, en términos del artículo 59 del Reglamento de Quejas.
98. Por tanto, es errónea la aseveración del impugnante, respecto a la vulneración a los principios de justicia pronta y legalidad en los términos expuestos.
99. Ahora bien, en lo relativo al estudio de los agravios **2) y 3)**, en los cuales el apelante hace valer la **vulneración a los principios de exhaustividad y debido proceso**, al señalar que la Comisión sólo analizó los elementos para identificar la propaganda personalizada de los servidores públicos y dejó de atender y analizar lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, que vela por la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, pues señala que la denunciada incurre en esa violación, por tanto, vulnera el principio de equidad en la contienda.
100. Además, menciona que la responsable fue negligente en su

investigación, pues solo analizó la propaganda personalizada y dejó de analizar los hechos expuestos en la queja, así como el caudal probatorio aportado por el actor, es decir, no se apegó a lo dispuesto en el artículo 422 primer párrafo de la Ley de instituciones.

101. Respecto a este agravio, el actor esencialmente aduce que el acuerdo impugnado, a su decir, se encuentra indebidamente fundado y motivado, ya que la responsable omitió estudiar la medida cautelar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y por el contrario, bajo su perspectiva, únicamente se limitó a analizar lo concerniente a los elementos que actualizan la supuesta promoción personalizada, con base en los elementos personal, objetivo y temporal.
102. Señalando que, a su juicio, si existían los elementos probatorios para acreditar las conductas denunciadas, pues a su parecer la conducta denunciada vulnera la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, así como a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.
103. En el mismo sentido, alude que con las publicaciones denunciadas, durante los períodos comprendidos del primero al tres de marzo y del cuatro al siete del presente mes, se transgrede la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, realizada durante las campañas electorales, en el presente proceso electoral ordinario concurrente.
104. En razón de lo anterior, a consideración de este Tribunal, los agravios planteados se consideran **fundados** por transgredir los principios de exhaustividad, y consecuentemente, de legalidad.
105. Se dice lo anterior, porque del estudio realizado a las constancias

que integran el expediente en que se actúa, este órgano jurisdiccional advirtió que, en ambos escritos de queja el partido actor solicitó el dictado de medidas cautelares al sugerir una supuesta vulneración a la restricción para la publicación de propaganda gubernamental establecida en el artículo 41¹¹ de la Constitución Federal ya citado.

106. En razón de ello, solicitó el retiro de las publicaciones denunciadas, al considerar que las mismas vulneran la equidad en la contienda electoral, puesto que, se encuentran en curso tanto el proceso electoral federal como el local.
107. Sin embargo, del acuerdo impugnado se advierte que la Dirección Jurídica, a *prima facie*, basa su análisis preliminar para efecto de emitir o no las medidas cautelares solicitadas, en el estudio de los elementos que se refieren en la jurisprudencia 12/2015¹², de rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, que establece que solo con la concurrencia de los elementos personal, objetivo y temporal se puede actualizar dicha infracción.
108. Es decir, la responsable centra su determinación para negar la improcedencia de la medida solicitada en el análisis de una conducta distinta a la que debió estudiar para pronunciarse sobre el otorgamiento o no de la providencia cautelar.
109. Pues como se ha referido, tal como lo señala el actor, la responsable basó su determinación en el estudio de la propaganda personalizada y como consecuencia de ello, determinó preliminarmente que no acreditaba la vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental durante el presente proceso electoral, tal como se

¹¹ Párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo.

¹² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

solicitó en los escritos de queja, sustentando su argumentación bajo la jurisprudencia 18/2011¹³.

110. Pues, como se observa del acuerdo impugnado, en el párrafo 205 la responsable emite un pronunciamiento respecto a la restricción establecida en el multicitado artículo 41 de la Constitución Federal, concluyendo que de autos no se desprende que los denunciados hayan realizado alguna conducta que vulnere la limitación a la difusión de propaganda gubernamental, sin que esta autoridad advierta que se hubiere realizado un mayor análisis para poder arribar a dicha conclusión, pues únicamente efectuó un estudio sobre la probable comisión de promoción personalizada.
111. De ahí que, a consideración de este órgano resolutor, el acuerdo impugnado incumple con la exigencia de que todo acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las partes de un procedimiento en el goce y ejercicio de sus derechos, ya que la autoridad instructora, apoyó su pronunciamiento en una conducta distinta a aquella en que debió centrar su determinación.
112. En ese sentido, cabe señalar que derivado de lo señalado, se observa que la responsable no fue exhaustiva en su análisis pues deja de estudiar de manera integral todos los planteamientos que le fueron expuestos en la solicitud de medida cautelar.
113. Ante las relatadas consideraciones, en el acuerdo impugnado se advierte un vicio de incongruencia, toda vez que como ya se señaló, la responsable se pronunció sobre la medida cautelar centrado su análisis en una conducta diversa a la que le fue planteada, esto es, el

¹³ De rubro: *PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.* Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.

mismo versó sobre propaganda personalizada cuando lo que realmente debió estudiar la existencia o no de propaganda gubernamental para poder determinar respecto a lo solicitado en la medida cautelar, relativo a la posible vulneración a la restricción de difundir propaganda gubernamental en período prohibido.

114. Finalmente, al declararse **fundado** este motivo de agravio, se estima colmada la pretensión del actor, por tanto, es innecesario continuar con el análisis de los demás argumentos planteados, ya que a ningún fin práctico llevaría su estudio.
115. Luego entonces, a fin de evitar dilaciones innecesarias dada la naturaleza de las medidas cautelares que son de urgente resolución, a efecto de garantizar el acceso a la justicia completa, pronta y expedita, para evitar reenvíos innecesarios, lo procedente es que este órgano se pronuncie en plenitud de jurisdicción sobre la procedencia o no de la medida cautelar solicitada.
116. Previo al análisis de fondo, resulta necesario establecer el marco normativo aplicable al estudio de la propaganda gubernamental.

Delimitación conceptual y elementos de la propaganda gubernamental

117. En cuanto a la propaganda gubernamental, la Sala Superior la ha definido como toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de

gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía¹⁴.

118. Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda¹⁵, entendida como una vertiente de comunicación gubernamental, consiste en que se pretende publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población. Esto es, se diferencia de aquella otra comunicación gubernamental que pretende exclusivamente informar una situación concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.
119. En tal sentido, la referida Sala ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto¹⁶:
120. Respecto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
121. Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.
122. Con relación a su **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.

¹⁴ Párrafo 118 de la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado SUP-REP-144/2019. Asimismo, se ha abordado su delimitación en las sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019, entre otras.

¹⁵ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

¹⁶ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

123. De lo expuesto, se advierte que la calificación de **la propaganda gubernamental atiende propiamente a su contenido** y no a los factores externos por los que la misma se generó.
124. También, se debe recalcar que dicha propaganda se distingue de otros mecanismos de información gubernamental por su **finalidad**, consistente en buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía¹⁷.
125. Por tanto, para definir si nos encontramos ante propaganda gubernamental debemos atender tanto al contenido (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su finalidad (adhesión, aceptación o mejorar percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales referidos.

Restricciones y excepciones constitucionales para la difusión de propaganda

126. El artículo 41, fracción III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, establece que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión toda propaganda gubernamental de los entes públicos de todos los ámbitos de gobierno.
127. En este sentido, **se observa una limitación temporal absoluta para la difusión de toda la propaganda gubernamental durante los procesos electorales tanto federales como locales**, cuya finalidad es garantizar el voto universal, libre, secreto y directo, así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio¹⁸.

¹⁷ En este sentido se excluye del concepto de propaganda gubernamental cualquier información pública o gubernamental que tenga un contenido neutro y una finalidad ilustrativa o meramente comunicativa. Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado.

¹⁸ Véase los artículos 41 y 116 de la Constitución.

128. A su vez, la Sala Superior ha identificado una misma finalidad en dicha limitación como la que se aborda: la protección del valor supremo de la libertad de la ciudadanía para emitir su voluntad, así como el imperio del principio democrático¹⁹.
129. Finalmente, el citado artículo 41 constitucional también prevé las únicas excepciones en ese período que autoriza la comunicación gubernamental siendo: las campañas informativas relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil²⁰.
130. En consecuencia, todos los eventos o actos en los que se emita propaganda gubernamental, con independencia de la denominación que se les asigne, deben respetar las reglas contenidas en la Constitución, la normativa electoral y la Ley General de Comunicación Social.

Caso concreto

131. En tal sentido, este Tribunal en primer término procederá a determinar si el contenido de las publicaciones efectuadas en el perfil de la red social *Facebook* denominado “Mara Lezama”, la página web de la Coordinación de Comunicación Social del estado de Quintana Roo, así como también las publicaciones relativas a los medios de comunicación digitales corresponden a propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido (durante la etapa de campaña del proceso electoral federal ordinario).
132. Por tanto, **para definir si nos encontramos ante propaganda gubernamental** debemos atender tanto al **contenido** (logros o

¹⁹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-24/2022, así como SUP-RAP-27/2022 y acumulados.

²⁰ Jurisprudencia 18/2011 de rubro “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”.

acciones de gobierno) del material en cuestión como a su **finalidad** (adhesión, aceptación o mejorar la percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales supuestamente vulnerados.

133. Al respecto, conforme al contenido de las actas circunstanciadas de fechas nueve y doce de marzo, se desprende que de las cuarenta y seis ligas electrónicas denunciadas por el PRD sólo se pudieron verificar cuarenta y cinco.
134. De las cuales, dos fueron publicadas en la página web de la Coordinación General de Comunicación Social del Estado y siete en el perfil de la red social *Facebook* denominado “Mara Lezama”.
135. Así, de un análisis integral y contextual realizado al contenido de las publicaciones denunciadas, se advierte que las publicaciones realizadas por Mara Lezama, la Coordinación General de Comunicación, así como también la realizada por los medios de comunicación social digitales, no plantean logros y acciones gubernamentales por lo siguiente:
136. De las publicaciones atribuidas a Mara Lezama, las cuales se identifican con los números de URL’s **7, 8, 13, 16, 17, 31 y 32**, se advierte lo siguiente: en las identificadas con los números de liga 7, 13, 16 y 17 la denunciada fomenta la participación y asistencia de la ciudadanía al evento denominado “*Cancún World Fest*”; en la número 8, da a conocer que el Estado será sede de la liga nacional de baloncesto profesional; en el link 31, menciona que se reunió con el titular de la SICT²¹; en la liga 32, se observa una imagen en la cual se le observa con varias mujeres, que contiene el texto “*Mujeres*

²¹ Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes.

Unidas Trabajando por y para todas las Mujeres de #México".²²

137. De lo anterior, se observa que dichas publicaciones fueron realizadas por la denunciada en su cuenta verificada de la red social Facebook, las cuales se advierte que van encaminadas a informar a la ciudadanía quintanarroense sobre distintas actividades y eventos que se realizan en el Estado, de carácter cultural y social, las cuales se encuentran amparadas por el ejercicio de su derecho humano a la libertad de expresión, sin que de la misma se advierta una promoción o posicionamiento de su persona.
138. Sirve de sustento a lo anterior, lo dispuesto en la tesis LXII/2016²³ de rubro: *"PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN EL PROCESO ELECTORAL."*, pues como se advierte la mayoría de las publicaciones realizadas por la denunciada en su perfil de la red social Facebook, van encaminadas a invitar a la población a diversos eventos que tuvieron verificativo en el Estado, o en su caso, a informar acerca de las acciones que realiza en su faceta de Gobernadora del Estado.
139. Por otro lado, respecto a las publicaciones atribuidas al Gobierno del Estado, cabe señalar que de la inspección realizada a la totalidad de los URL's aportadas por el actor, la responsable señala en el párrafo 185, que de las actas circunstanciadas con fe pública no se desprende publicación alguna que haya sido realizada por el Gobierno estatal en su cuenta de la red social Facebook.
140. No obstante lo anterior, la responsable sostuvo que en los URL's identificados con los números **5 y 22**, se encontraron publicaciones

²² Lo anterior, se puede verificar a fojas 27, 28, 30, 31, 47, 48, 55, 56 y 60 del Acuerdo impugnado, mismo que obra en autos del expediente.

²³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.

realizadas por la Coordinación General de Comunicación del Estado, en la número 5, se hace referencia a la inauguración del Cancún World Fest; y en la liga 22, se comunica sobre una reunión que sostuvo la denunciada con el titular de la SICT, mismas que han sido referidas con antelación.²⁴

141. De las referidas publicaciones se observa que, estas son notas informativas que dan a conocer a la ciudadanía quintanarroense las acciones que realiza la servidora pública denunciada, relacionadas con actividades de índole cultural y social, en su faceta de Gobernadora del Estado, además se advierte que las mismas se encuentran amparadas por los principios de transparencia y máxima publicidad, así como el derecho de acceso a la información de la ciudadanía en general, acorde a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Federal.
142. En ese orden de ideas, de las publicaciones denunciadas no se advierte que se publiciten logros y acciones de gobierno que se estén llevando a cabo, por lo que se puede concluir que no se satisface el **elemento de contenido** necesario para calificar las publicaciones realizadas por la denunciada como propaganda gubernamental.
143. En cuanto al **elemento de finalidad**, tampoco se satisface dado que ni Mara Lezama ni la Coordinación General de Comunicación tuvieron como objetivo la adhesión o aceptación ciudadana, toda vez que, como se ha referido de las publicaciones denunciadas no se advierte que se difundan ni logros ni acciones de gobierno que se estén llevando a cabo, sino que únicamente se informa²⁵ sobre actividades

²⁴ Lo anterior, puede ser corroborado en las páginas 26, 43, 55 y 58 del Acuerdo impugnado, el cual obra en autos del expediente.

²⁵ Sirve de sustento la tesis XIII/2017 de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL". Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 28 y 29.

realizadas por la funcionaria denunciada en el ejercicio propio del cargo que desempeña.

144. Por otra parte, en relación a que el actor también solicita el retiro de las publicaciones contenidas en los URL's identificados con los números **1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46**, al respecto, cabe señalar que en dichas ligas se contienen diversas notas periodísticas²⁶ realizadas por medios de comunicación digitales, tanto en su cuenta de la red social Facebook como en sus respectivas páginas web, las cuales obedecen al libre ejercicio de la actividad periodística, la cual constituye un eje de circulación de ideas e información pública al realizarse bajo el amparo de la libertad de expresión y el derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas consagrado en el artículo 6 de la Constitución General.
145. Ya que, únicamente tiene como propósito informar a la ciudadanía de las actividades que realiza la servidora pública denunciada, en su calidad de Gobernadora del Estado de Quintana Roo, máxime que del caudal probatorio no se pudo advertir alguna prueba en contrario que desvirtuara la presunción de licitud de la que goza dicha labor, por lo que, ante la duda, esta autoridad debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de dicha labor periodística, con base en el criterio jurisprudencial 15/2018²⁷ de rubro: *“PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”*, aprobada por la Sala Superior.

²⁶ Lo cual, puede corroborarse del contenido del Acuerdo impugnado, mismo que obra en autos del expediente.

²⁷ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 29 y 30.

146. En este sentido, de las publicaciones atribuidas a los medios de comunicación no se advierte que en las mismas se difundan logros de gobierno, avances, beneficios o compromisos cumplidos por parte de algún ente público de la servidora pública denunciada, puesto que únicamente van encaminadas a informar a la población en general sobre acciones que realiza la servidora denunciada en el ejercicio de su encargo público, por lo que se puede concluir que no se satisface el **elemento de contenido** para calificar las publicaciones realizadas por los distintos medios de comunicación denunciados como propaganda gubernamental.
147. Ahora, por cuanto al **elemento de finalidad**, tampoco se satisface pues no se publicitan ni difunden notas periodísticas que tengan como objetivo buscar la aceptación, simpatía, apoyo o el consenso de la población a favor de la servidora pública denunciada.
148. Por tanto, del análisis realizado a la totalidad de los URIs antes referidos, esta autoridad no advierte que se actualicen los elementos de contenido y finalidad necesarios para tener por actualizada la propaganda gubernamental denunciada.
149. Luego entonces, en el presente caso, a juicio de esta autoridad, únicamente estamos en presencia de comunicación gubernamental, la cual, tiene como objetivo exclusivamente informar sobre las actividades institucionales, sin advertir que en las mismas se haga alusión a los logros de la funcionaria denunciada o que busque la adhesión, aceptación o el consenso de la ciudadanía en general.
150. En ese sentido, para este órgano jurisdiccional, de un análisis preliminar no se tiene por actualizada una transgresión a la normativa en materia de propaganda gubernamental en términos de lo dispuesto

en los Lineamientos, así como la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad, en los términos solicitados por el quejoso para el dictado de la medida cautelar.

151. Cabe precisar que lo determinado en el presente asunto, no implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad de las partes denunciadas dentro del expediente de queja IEQROO/PES/051/2024 y su acumulado IEQROO/PES/052/2024.
152. En razón de lo anterior, lo procedente es **confirmar**, por razones distintas, la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el partido actor.
153. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo impugnado, por razones distintas a las señaladas por la autoridad responsable.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho corresponda.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, en sesión jurisdiccional no presencial, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos del mismo, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI



RAP/055/2024

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia del RAP/055/2024 emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en sesión jurisdiccional no presencial, el veintiséis de marzo de 2024.