



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: JE/039/2026.

PROMOVENTE: ERIKC
SÁNCHEZ CÓRDOVA.

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

TERCERO INTERESADO:
VERÓNICA ELIZABETH LEZAMA
ESPINOSA.

MAGISTRADA PONENTE:
THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA Y SECRETARIA
AUXILIAR DE ESTUDIO Y
CUENTA¹:** CARLA ADRIANA
MINGÜER MARQUEDA Y MARIA
EUGENIA HERNANDEZ LARA.

Chetumal, Quintana Roo, a veintisiete de agosto del año dos mil veintiséis².

Sentencia que **confirma** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-044/2026** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente **IEQROO/POS/112/2026**.

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-044/2026 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente IEQROO/POS/112/2026 .
Autoridad Responsable/Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.

¹ **Colaboradoras:** María Sarahit Olivos Gómez Y Karina Gabriela Dzul Gómez.
² En adelante, las fechas a las que se haga referencia corresponden al año dos mil veintiséis a excepción de que se precise lo contrario.

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.
Instituto	Instituto Electoral 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.
Parte actora/ Actor	Erikc Sánchez Córdova.
Parte denunciada/denunciado	Verónica Elizabeth Lezama Espinosa.
POS	Procedimiento Ordinario Sancionador.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES

1. Contexto de la controversia.

- De lo narrado por la parte actora, y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
- Escrito de queja.** El veintitrés de junio, la Dirección Jurídica del Instituto recibió un oficio³ signado por la encargada de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remite a la Dirección Jurídica el expediente⁴, correspondiente al cuaderno de antecedentes relacionado al escrito de queja del ciudadano Erikc Sánchez Córdova, mediante el cual denunció a la ciudadana Verónica Lezama Espinosa, en su calidad de Presidenta Honoraria del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia en Quintana Roo (DIF), así como en contra de medios de comunicación, “CANCÚN INFORMATIVO, ENLACE CANCUNENSE, MUJER

³ INE/QROO/JLE/VS/3649/2026.
⁴ UTC/SCG/CA/ESC/JDC04/QROO/156/2026.

ES QR, LO NUEVO DEL SUR, Y VIBRA TULUM”, por la presunta comisión de conductas consistentes en **promoción personalizada, uso de recursos públicos, compra de tiempo en internet, correspondientes a las pautas pagadas en publicaciones alojadas en redes sociales**, con el propósito de posicionarla de cara al próximo proceso electoral a celebrarse en Quintana Roo; asimismo solicitó el dictado de medidas cautelares con tutela preventiva.

3. **Registro.** El veinticuatro de junio, la Dirección Jurídica del Instituto registró el escrito de queja como POS, asignándole el número de expediente **IEQROO/POS/112/2026**.
4. **Inspecciones oculares.** El mismo veinticuatro de junio, se llevaron a cabo las inspecciones oculares de las URLS aportados por la parte actora en su escrito de queja, levantándose el acta circunstanciada correspondiente.
5. **Acuerdo de Pleno.** El diecinueve de enero, por acuerdo plenario quedó aprobado el primer periodo vacacional para el personal del Tribunal, comprendido del dieciséis al treinta y uno de julio, reanudándose las actividades ordinarias el tres de agosto, por tanto, los días antes señalados se consideraron inhábiles para el cómputo de plazos y términos legales en los asuntos de competencia del Tribunal.
6. **Acuerdo Impugnado⁵.** El tres de julio, la Comisión emitió el acuerdo por el cual se determinó respecto a la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/POS/112/2026, en cuyo punto primero se **determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares con tutela preventiva**, solicitadas por el actor.
7. **Presentación de la demanda.** El veintisiete de julio, la parte actora presentó ante el Instituto, un Juicio Electoral en contra del acuerdo de medidas cautelares mencionado en el antecedente seis.
8. **Aviso de interposición.** El veintiocho de julio, vía correo electrónico, el Director Jurídico del Instituto remitió a este Tribunal, un oficio mediante el cual dio aviso de la interposición de un Juicio Electoral promovido por la parte

⁵ IEQROO/CQyD/A-MC-044/2026.

actora, en contra del acuerdo emitido por la Comisión. Dicho correo electrónico fue localizado el tres de agosto, al realizarse la revisión de la cuenta de correo institucional de este Tribunal.

9. **Escrito de tercería.** El treinta y uno de julio, el C. José Santiago Fernández Delgado, representante legal de la C. Verónica Elizabeth Lezama Espinosa, presentó ante la oficialía de partes del Instituto su escrito de tercero interesado, al estimar que existe un derecho incompatible con el de la parte actora.
10. **Remisión del expediente.** El cuatro de agosto, el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión del Instituto remitió a este órgano jurisdiccional el presente medio de impugnación de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Medios.

2. Trámite ante este Órgano Jurisdiccional

11. **Radicación y turno.** El cinco de agosto, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar y registrar el expediente **JE/039/2026**, turnándolo a la ponencia de la Magistrada Thalía Hernández Robledo, en estricta observancia al orden de turno.
12. **Auto de admisión y cierre.** El diez de agosto, al estimarse satisfechos los requisitos legales, se admitió a trámite la queja y, posteriormente se declaró cerrada la instrucción, al no existir diligencias pendientes por desahogar.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

13. Este Tribunal Electoral, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral en el Estado, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un Juicio Electoral mediante el cual la parte actora controvierte el acuerdo⁶ emitido por la Comisión, respecto al pronunciamiento de las medidas cautelares solicitadas dentro del POS⁷.

⁶ IEQROO/CQyD/A-MC-044/2026.

⁷ IEQROO/POS/112/2026.

14. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I y 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones; 3 del Reglamento Interno del Tribunal, y el *“ACUERDO GENERAL QUE EMITE EL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PARA LA DENOMINACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE NO ADMITAN SER IMPUGNADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS JUICIOS O RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”*⁸, de fecha diez de enero de dos mil veintidós.

2. Procedencia.

15. **Causales de Improcedencia.** Toda vez que esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, y la autoridad responsable no hizo valer causal alguna, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.
16. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión y cierre de instrucción, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.
17. **Suplencia de la queja.** Antes de abordar los agravios formulados por la parte actora, cabe precisar que resulta aplicable el criterio conforme al cual todos los razonamientos y expresiones que, con tal proyección o contenido, se adviertan en la demanda constituyen agravios, con independencia de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier método deductivo o inductivo; por lo que basta que la parte actora exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión que le ocasiona el acto o resolución impugnada y los motivos que la originan, para que, con base en las normas aplicables al caso, este órgano jurisdiccional proceda a su estudio.

⁸ Consultable en http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2022/Enero/resolucion/11_9.pdf

18. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 3/2000, de rubro:
“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR⁹”.
19. Asimismo, en el caso resulta aplicable el criterio conforme al cual los agravios hechos valer en los medios de impugnación pueden desprenderse de cualquier apartado de la demanda, ya sea del capítulo expositivo, de los hechos, de los puntos petitorios o de los conceptos de derecho que se estimen vulnerados.
20. El criterio referido se encuentra sustentado en la Jurisprudencia 2/98, de rubro:
“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL¹⁰”.
21. Lo anterior, siempre y cuando se expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideran fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos a través de los cuales se concluya que la responsable: i) no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; ii) por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o, iii) realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

De igual manera, debe subrayarse que existe una petición expresa de la parte actora sobre la suplencia en sus agravios, lo cual, conforme a lo anterior resulta procedente, siempre y cuando los mismos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos.

III. PLANTEAMIENTO DEL CASO

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

22. De la lectura realizada al escrito de demanda, se desprende que la **pretensión** de la parte actora es que se revoque el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-044/2026**, y se le ordene a la autoridad responsable emitir una nueva determinación donde se declaren procedentes las medidas cautelares

⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

¹⁰ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.

solicitadas en el expediente registrado bajo el número IEQROO/POS/112/2026, consistentes en el retiro de las publicaciones denunciadas, así como las de naturaleza similar, que se encuentran alojadas en la cuenta de la red social de la persona denunciada y de los medios de comunicación; y que se abstengan de realizar cualquier acto que constituya un posicionamiento adelantado y en consecuencia propaganda personalizada, y uso de recursos públicos.

23. Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Comisión realizó un **análisis incorrecto de la solicitud de medidas cautelares**, al sustituir el estándar propio de la tutela preventiva por un análisis de fondo, exigir un grado de acreditación que no corresponde en sede cautelar y efectuar una valoración parcial y descontextualizada de las publicaciones denunciadas.

24. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer **tres motivos de agravios** consistentes en:

-AGRAVIO PRIMERO: Interpretación restrictiva de la normatividad local incompatible con tutela preventiva.

25. Manifestó que la autoridad responsable debió analizar de manera conjunta y contextual las publicaciones pautadas denunciadas, relacionadas con promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y compra de tiempo en internet, a efecto de determinar su alcance e impacto en la percepción ciudadana.
26. Sostuvo que el acuerdo impugnado resultó contrario a la naturaleza de la tutela preventiva, pues la autoridad responsable realizó una interpretación restrictiva de la normativa aplicable.
27. Asimismo, sostuvo que las publicaciones no constituyeron expresiones aisladas, sino que, valoradas en su conjunto, configuraron una estrategia de posicionamiento político-electoral anticipado en favor de la denunciada, pues, aun cuando no contenían llamados expresos al voto, sí actualizaron equivalentes funcionales de promoción electoral, produciendo en la ciudadanía un efecto de posicionar, identificar y generar preferencias.

-AGRAVIO SEGUNDO: Negativa cautelar basada en un análisis de fondo.

28. Sostuvo que la autoridad trasladó indebidamente exigencias propias del análisis de fondo al ámbito cautelar, pues en dicha sede únicamente debió atenderse a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, sin requerir certeza plena sobre la infracción o la responsabilidad de las personas denunciadas.
29. Refiere que la temporalidad no opera como una regla de automática de improcedencia cautelar, ya que la tutela preventiva no depende de que la elección o el inicio formal del proceso estén próximos, sino de si la conducta denunciada tiene aptitud para generar una afectación progresiva, acumulativa y anticipada a la equidad.
30. Asimismo, manifestó que la autoridad exigió indebidamente una manifestación expresa de aspiración de la denunciada para considerar actualizado un riesgo cautelar. Sostuvo que no resultó necesario acreditar una declaración abierta de intención de contender, sino analizar si la estructura, reiteración y contenido de la difusión denunciada pudieron producir un posicionamiento anticipado o una ventaja indebida frente a la ciudadanía.
31. Finalmente, manifestó que la autoridad utilizó indebidamente los elementos probatorios para descartar la procedencia de la tutela solicitada, pues contó con URL'S inspeccionadas, publicaciones verificadas por la propia autoridad, imágenes incorporadas a un acta circunstanciada, contenidos localizados en la biblioteca general de anuncios de Facebook y una pauta aproximadamente cuantificada. A su consideración, dichos elementos debieron ser valorados para determinar si existió una probabilidad razonable de ilicitud y un riesgo de continuación de la conducta.

-AGRAVIO TERCERO: Falta de exhaustividad y análisis integral.

32. Señala que el acuerdo incurre en una contradicción interna respecto del valor de la prueba, pues se apoya en la inspección ocular y en el acta circunstanciada para tener por existentes los URL'S denunciados y por otro lado usa el discurso de insuficiencia de la prueba técnica para relativizar o

neutralizar el impacto cautelar de ese mismo material.

33. La parte actora también señaló que la autoridad sobredimensionó la libertad de expresión y el carácter periodístico de algunas publicaciones, sin realizar una ponderación efectiva con los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad.
34. Sostuvo que debió distinguir entre las publicaciones realizadas por terceros en ejercicio de su actividad periodística y aquellas difundidas desde el perfil verificado de la propia denunciada, pues la actividad periodística de terceros no neutralizó la autodifusión de esta última.

2. Consideraciones de la responsable.

-Acuerdo impugnado.

35. Determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas al considerar que, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se cumplieron los requisitos establecidos para la procedencia de estas.
36. Tuvo por acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas correspondientes a catorce de los treinta y uno enlaces aportados por la parte actora, de conformidad con lo constatado en el acta circunstanciada, consistentes en notas informativas y/o de corte periodístico, realizadas por usuarios de la red social Facebook que, presuntamente, fueron emitidas por medios de comunicación digitales.
37. Mencionó que el propósito de las publicaciones fue informar o difundir a las personas sobre algún hecho de relevancia para la sociedad, por lo que, a prima facie, fue posible establecer que fueron realizadas en pleno ejercicio de la actividad periodística, consistente en informar a la ciudadanía sobre diversos temas de interés social; las cuales, si bien correspondieron a notas periodísticas o informativas relacionadas con las actividades realizadas por la denunciada, esto fue en atención al cargo con el que cuenta.
38. Sostuvo que las notas periodísticas se encontraron protegidas bajo el manto protector del amparo a la libertad de expresión con el que contaron los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística, por lo que no pudo

establecer que tales publicaciones estuvieran encaminadas a realizar una promoción personalizada de la denunciada.

39. Precisó, además, que de las probanzas ofrecidas por el quejoso no se advirtieron elementos indiciarios que presumieran la utilización de recursos públicos para llevar a cabo la publicación de las notas periodísticas motivo de estudio; igualmente, declaró su improcedencia, toda vez que dicha infracción constituyó una cuestión de fondo que no pudo ser determinada mediante un examen preliminar de apariencia del buen derecho.
40. Por lo que refirió que las publicaciones de mérito no actualizaron propaganda gubernamental personalizada de la denunciada, ni existieron elementos que, al menos de forma indiciaria, acreditaran preliminarmente el uso indebido de recursos públicos para su realización, toda vez que una parte de las publicaciones denunciadas fue realizada por diversos medios de comunicación en pleno ejercicio de su labor periodística y la otra por la propia denunciada como notas informativas para dar a conocer las actividades que realizó en el ejercicio de su cargo.
41. Finalmente, estimó que, del análisis prima facie, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, la Comisión consideró que, en la solicitud de adopción de medidas cautelares realizada por la parte actora, se tuvo por cubierto el supuesto establecido en la fracción II del artículo 58 de su Reglamento de Quejas y Denuncias, toda vez que no se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral que, en su caso, ameritaran la adopción de la medida cautelar solicitada, por lo cual resultó improcedente.

3. Tercero interesado

42. Tal como se señaló en el apartado de antecedentes, se tiene como tercera interesada a la ciudadana Verónica Elizabeth Lezama Espinosa, a través de su apoderado y representante legal, como parte denunciada del POS, toda vez que su comparecencia cumple los requisitos legales para ello¹¹, de conformidad con lo siguiente: **I. Forma.** En el escrito se asienta el nombre y la

¹¹ En términos del artículo 34 de la Ley de Medios.

firma autógrafa de la persona compareciente, señala el interés jurídico y pretensión concreta. **II. Oportunidad.** El escrito fue presentado dentro del plazo de las setenta y dos horas, conforme se advierte de las constancias del expediente. **III. Interés incompatible con la parte actora.** Se cumple tal requisito, porque el compareciente pretende se confirme el acuerdo.

43. La ciudadana denunciada sostiene que las publicaciones controvertidas, al haber sido realizadas y difundidas por medios de comunicación, gozan de una presunción de licitud que no fue desvirtuada con prueba alguna.
44. Afirma que las publicaciones denunciadas constituyen notas de carácter informativo relacionadas con las actividades que realiza en ejercicio de su cargo, por lo que no configuran propaganda personalizada ni evidencian el uso indebido de recursos públicos. En consecuencia, sostiene que fue correcta la improcedencia de las medidas cautelares y solicita la confirmación del acuerdo impugnado.

IV. LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

45. La controversia jurídica que debe resolver esta autoridad jurisdiccional consiste en determinar si el acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado, o si como lo sostiene, la parte actora, la Comisión realizó una incorrecta aplicación del estándar cautelar, efectuó un análisis preliminar deficiente de las conductas denunciadas y omitió valorar de manera integral el material probatorio, dejando con ello de advertir una posible vulneración a la equidad en la contienda, por pautado en redes sociales y con ello posicionamiento anticipado político electoral y promoción personalizada de la denunciada.
46. Por cuestión de método y al ser **tres agravios**, sus argumentos serán estudiados de manera conjunta respecto lo siguiente:
47. En esencia, la parte actora aduce que la autoridad responsable excedió los límites propios del análisis cautelar, al emitir consideraciones que, a su juicio, implicaron un pronunciamiento anticipado sobre el fondo y la licitud de las conductas denunciadas, dejando de atender la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; realizó una valoración aislada e inadecuada del

material probatorio aportado, sin analizarlo de manera conjunta; Otorgó un peso preponderante a la libertad de expresión y a la actividad periodística, sin ponderarlas integralmente con los derechos y principios que pudieran verse afectados; omitió analizar la posible existencia de un uso indebido de recursos públicos, desde la perspectiva cautelar; dejó de considerar la procedencia de medidas cautelares menos restrictivas que, en su concepto, podían resultar idóneas para prevenir el riesgo denunciado; y otorgó un peso determinante al elemento temporal para descartar la existencia de un riesgo para la equidad en la contienda.

48. Lo anterior, sin que cause perjuicio a la parte actora, pues no es la metodología de estudio lo que ocasiona afectación, sino que lo trascendente es que todos los agravios sean estudiados, ello, resulta acorde con lo establecido en la jurisprudencia 04/2000, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN¹²”**.
49. Así, de acuerdo con el criterio emitido por la Sala Superior, el juzgador debe analizar de manera integral el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.
50. En el caso, a fin de pronunciarse en relación con los motivos de agravios hechos valer, se considera oportuno pronunciarse con el marco jurídico de las garantías constitucionales que la parte actora considera vulneradas.

1.Marco normativo.

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.

¹² 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 la página electrónica <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

Bajo esa tesitura, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo.

El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela preventiva, como una manifestación que se dirige a la prevención de los daños, ya que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

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

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

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

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

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, al elemento de 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”**.

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.

Propaganda política y electoral

La Sala Superior¹³ ha señalado que la **propaganda política** consiste, esencialmente, en presentar la actividad de una persona servidora pública o persona ante la ciudadanía, con la difusión de ideología, principios, valores, o bien, los programas de un partido político, en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a la ciudadanía a formar parte de este, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus personas afiliada.

La propaganda electoral atiende a la presentación de una propuesta específica de campaña o plataforma electoral, o bien, a aquellos que, en período próximo o concreto de campaña del proceso electoral respectivo, tienen como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

Es decir, en términos generales, la propaganda política es la que se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, en tanto que la propaganda electoral es la que se encuentra íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos y candidaturas que compiten en el proceso para aspirar al poder.

Propaganda gubernamental

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

¹³ Criterios sustentados en los expedientes SUP-REP-126/2023, SUP-REP-112/2023, SUP-REP-44/2023, SUP-REP-284/2022, SUP-JE-245/2021 Y ACUMULADOS, SUP-JE-238/2021, SUP-RAP-201/2009, entre otras.

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.

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. En tal sentido, la referida Sala ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto¹⁶: Respecto a su contenido, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Por lo que hace a su intencionalidad, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada. Con relación a su temporalidad, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.

De lo expuesto, se advierte que la calificación de la propaganda gubernamental atiende propiamente a su contenido y no a los factores externos por los que la misma se generó. También, se debe recalcar que dicha propaganda se distingue de otros mecanismos de información gubernamental por su finalidad, consistente en buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía¹⁷. 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.

Promoción personalizada

Ahora bien, la promoción personalizada se actualiza cuando se pretenda promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos.

La promoción personalizada del servidor público también se actualiza al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto (se trate del propio servidor, de un tercero o de un partido político), o al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales.

En esas condiciones, también quedó establecido que, no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134 Constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen, constituyen

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, SUPREP-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.
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 SUPREP-142/2019 y acumulado.

verdaderamente una vulneración a los mencionados principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Asimismo, en la Jurisprudencia 12/2015 a rubro: “**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**”, se establece que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: 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.

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 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 11/2008¹⁸, 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.

¹⁸ Consultable en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/11-2008>

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 19/2016¹⁹ 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 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 señalado²⁰ 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 15/2018²¹, de rubro: **“PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”**; y tesis IX/2022²², de rubro: **“PROTECCIÓN A PERIODISTAS. NO SE CONSIDERAN COMO SUJETOS ACTIVOS DE LA TRANSGRESIÓN AL PERIODO DE VEDA O JORNADA ELECTORAL, CUANDO EXPRESEN SUS OPINIONES 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.

¹⁹ Consultable en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/19-2016>

²⁰ 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”.

²¹ Consultable en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/15-2018>

²² Consultable en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/IX-2022>

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.

V. ESTUDIO DE FONDO.

1. Decisión.

51. Para este Tribunal, los agravios hechos valer por la parte actora, resultan **infundados**, por las consideraciones que se exponen a continuación.

2. Justificación

52. Debe precisarse que si bien las medidas cautelares constituyen mecanismos de naturaleza preventiva cuya finalidad es evitar riesgos de afectación a los principios que rigen la materia electoral, al ser de naturaleza provisional, el dictado de ellas exige la realización de un análisis sustentado en la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
53. En ese sentido, la procedencia de las medidas cautelares no requiere certeza plena respecto de la infracción denunciada, sino que deben advertirse de manera preliminar, elementos que permitan sostener bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que la conducta denunciada podría generar una afectación a los principios rectores de la materia electoral de mantenerse vigente durante la sustanciación del procedimiento, pudiendo ocasionar una afectación relevante o irreparable.
54. En el acuerdo que hoy se impugna, se determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por la parte actora, al no haberse actualizado de manera preliminar, las conductas denunciadas, de ahí que la parte actora controvierta el acuerdo emitido, por lo que se procede a exponer las razones por las cuales se determina declarar **infundados** los agravios expuestos.

1.- ANÁLISIS EN CONJUNTO DE LOS AGRAVIOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO.

55. La parte actora sostiene que la autoridad responsable incurrió en falta de exhaustividad al emitir el acuerdo impugnado, al dejar de analizar de manera integral los elementos relacionados con las conductas denunciadas. Para sustentar lo anterior, plantea, esencialmente, los siguientes aspectos.
- a) Excedió los límites propios del análisis cautelar, al emitir consideraciones que, a su juicio, implicaron un pronunciamiento anticipado sobre el fondo y la licitud de las conductas denunciadas, dejando de atender la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
 - b) Realizó una valoración aislada e inadecuada del material probatorio aportado, sin analizarlo de manera conjunta;
 - c) Otorgó un peso preponderante a la libertad de expresión y a la actividad periodística, sin ponderarlas integralmente con los derechos y principios que pudieran verse afectados;
 - d) Omitió analizar la posible existencia de un uso indebido de recursos públicos, desde la perspectiva cautelar;
 - e) Dejó de considerar la procedencia de medidas cautelares menos restrictivas que, en su concepto, podían resultar idóneas para prevenir el riesgo denunciado; y
 - f) Otorgó un peso determinante al elemento temporal para descartar la existencia de un riesgo para la equidad en la contienda.
56. En suma, la parte actora considera que dichas omisiones y deficiencias en el análisis conjunto de los elementos aportados evidencian una falta de exhaustividad en la emisión del acuerdo impugnado.
57. Tales planteamientos son **infundados**, pues parten de una lectura parcial del acuerdo controvertido y desconocen la naturaleza y finalidad de las medidas cautelares en la materia.
58. En efecto, las medidas cautelares constituyen mecanismos de naturaleza instrumental, provisional y accesoria, cuya finalidad consiste en preservar la materia del procedimiento y evitar, durante su sustanciación, la producción de daños que pudieran resultar de difícil o imposible reparación.

59. Precisamente por su carácter provisional, su procedencia requiere que, a partir de los elementos disponibles al momento de resolver, pueda advertirse de manera preliminar una apariencia razonable de ilicitud, así como la existencia de un riesgo actual o potencialmente inminente que haga necesaria la intervención cautelar de la autoridad.
60. Lo anterior no significa que en esta etapa deba acreditarse de manera plena la infracción denunciada, pero tampoco **que la sola presentación de una queja o la existencia de una conducta denunciada resulte suficiente para conceder automáticamente una medida cautelar.**
61. Por ello, el análisis cautelar exige necesariamente una valoración preliminar de los hechos, de los elementos probatorios aportados y del contexto en que se desarrolla la conducta denunciada.
62. Es decir, la autoridad debe determinar, con base en los elementos que obran en el expediente, si existe una probabilidad razonable de que la conducta pueda resultar contraria al orden jurídico electoral y si su permanencia genera un riesgo que justifique limitar provisionalmente determinados derechos.
63. De esta manera, la función cautelar exige un equilibrio entre dos finalidades igualmente relevantes: por una parte, prevenir una posible afectación a los principios constitucionales que rigen la materia electoral y, por otra, evitar restricciones injustificadas a derechos fundamentales cuando no existan elementos suficientes que las hagan necesarias.
64. Bajo esas consideraciones, contrario a lo sostenido por la parte actora, del análisis integral del acuerdo impugnado **no se desprende que la Comisión responsable hubiera emitido un pronunciamiento definitivo** respecto de la existencia o inexistencia de las infracciones relacionadas con promoción personalizada, propaganda gubernamental personalizada o uso indebido de recursos públicos.
65. La autoridad se limitó a efectuar el examen preliminar necesario para determinar si, en ese momento procesal, existían elementos suficientes para justificar la adopción de una medida cautelar.

66. En efecto, la Comisión siguió una metodología acorde con la naturaleza cautelar del procedimiento, pues, en primer término, verificó la existencia de las publicaciones denunciadas; posteriormente examinó preliminarmente su contenido, origen y contexto; valoró los elementos relacionados con las conductas denunciadas y ponderó los derechos fundamentales involucrados.
67. A partir de dicho análisis, concluyó que los elementos disponibles no resultaban suficientes para justificar una restricción provisional a la difusión de los contenidos denunciados.
68. Por tanto, el hecho de que la autoridad haya analizado el contenido de las publicaciones y los elementos relacionados con las conductas denunciadas no implica que hubiera resuelto anticipadamente el fondo del asunto. Por el contrario, dicho análisis constituye precisamente una condición necesaria para determinar si existe materia suficiente que justifique la intervención cautelar.
69. En ese sentido, que la Comisión hubiera determinado que no se actualizaban los presupuestos necesarios para conceder la tutela preventiva no significa que hubiese declarado, de manera definitiva, la inexistencia de las infracciones denunciadas.
70. Lo que la responsable determinó fue que, con los elementos disponibles al momento de emitir el acuerdo, no se advertía una probabilidad suficiente de ilicitud ni un riesgo actual que hiciera necesaria la restricción provisional de las publicaciones.
71. Esta distinción resulta fundamental, pues el análisis cautelar no sustituye al estudio de fondo ni prejuzga sobre la responsabilidad que eventualmente pudiera determinarse una vez concluida la investigación, por lo resulta incorrecta la premisa de la parte actora conforme a la cual la sola existencia de publicaciones relacionadas con una servidora pública hacía procedente, por sí misma, la adopción de medidas cautelares.
72. Resulta relevante lo antes señalado, porque la parte actora desarrolla la mayor parte de sus agravios intentando demostrar que las publicaciones denunciadas constituyen propaganda personalizada y que el pautaado detectado evidencia

una estrategia sistemática de posicionamiento político; sin embargo, tales afirmaciones se encaminan a demostrar la actualización de las infracciones denunciadas y no a evidenciar que la valoración preliminar efectuada por la autoridad responsable hubiera sido jurídicamente incorrecta.

73. De la lectura integral del acuerdo impugnado se advierte que la Comisión no desconoció la existencia de las **publicaciones denunciadas ni desestimó los elementos probatorios aportados por el denunciante**. Antes bien, tuvo por acreditada la existencia del material denunciado mediante el acta circunstanciada levantada con motivo de la diligencia de inspección ocular, examinó el contenido de cada una de las publicaciones, identificó los perfiles o páginas desde las cuales fueron difundidas y analizó el alcance preliminar que dichos elementos podían tener para efectos cautelares.
74. La parte actora sostiene, en esencia, que la autoridad responsable debió conceder las medidas cautelares, pues, desde su perspectiva, se actualizaban los elementos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Lo anterior, porque considera que las publicaciones denunciadas constituyen propaganda gubernamental personalizada en contravención al artículo 134 de la Constitución Federal, al contener el nombre, imagen, voz, cargo y supuestos logros de gobierno de la denunciada, además de haberse acreditado el pautaado de catorce URLS. Asimismo, refiere que el inicio del próximo proceso electoral incrementa el riesgo de afectación a los principios de equidad e imparcialidad, pues, a su juicio, las publicaciones forman parte de una estrategia anticipada de posicionamiento político. Dichas alegaciones devienen de infundadas.
75. En primer término, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora no pueden sustentarse en afirmaciones hipotéticas sobre una supuesta estrategia de posicionamiento atribuible a la denunciada, cuando no existe elemento alguno que permita acreditar, siquiera de manera indiciaria, que contrató, ordenó, autorizó o financió el pautaado de las publicaciones denunciadas.
76. Ya que del análisis preliminar emitido por la Comisión quedó debidamente identificado que determinados medios de comunicación realizaron un pautaado con la finalidad de ampliar el alcance de su contenido informativo. Sin embargo,

de los elementos probatorios que obran en autos no se desprende, preliminarmente, algún vínculo entre dichos medios y la denunciada que permita atribuirle la contratación o el financiamiento de esa difusión.

77. En ese sentido, la sola existencia de publicaciones pautadas no constituye, por sí misma, un indicio suficiente para concluir que la denunciada adquirió tiempo en internet con fines de promoción personalizada o posicionamiento anticipado.
78. Por el contrario, como correctamente razonó la autoridad responsable, las publicaciones denunciadas corresponden a notas informativas y periodísticas difundidas por medios de comunicación en ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, cuyo contenido se relaciona con actividades vinculadas al ejercicio del cargo público de la denunciada.
79. Por tanto, al no existir elementos objetivos que permitieran advertir, siquiera de manera indiciaria, la probable comisión de una infracción atribuible a la denunciada, tampoco se actualizaban los presupuestos de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora necesarios para justificar el dictado de medidas cautelares.
80. Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que la libertad de expresión, la libertad de prensa y el ejercicio de la actividad periodística constituyen derechos fundamentales indispensables para el funcionamiento de una sociedad democrática.
81. Su protección adquiere especial relevancia cuando se trata de información relacionada con asuntos de interés público y con las actividades desarrolladas por quienes ejercen funciones públicas, pues el debate abierto y la circulación de información sobre la actuación de las autoridades forman parte esencial de una democracia constitucional.
82. En consecuencia, resultaba jurídicamente válido que la Comisión responsable incorporara dichos parámetros en el análisis cautelar, particularmente porque la medida solicitada incide de manera preliminar directamente en la difusión de contenidos publicados por medios de comunicación.

83. En ese sentido, cuando una medida cautelar puede tener como consecuencia la restricción provisional de la difusión de información, la autoridad debe realizar una ponderación cuidadosa de los derechos fundamentales involucrados y verificar que exista una justificación objetiva, suficiente y proporcional para intervenir en ellos.
84. Por tanto, la consideración de la **libertad de expresión y de la actividad periodística no constituye una omisión del deber de tutela preventiva**, sino un elemento indispensable para determinar si dicha tutela resulta jurídicamente procedente. Lo anterior no significa sean derechos absolutos o inmunes frente a cualquier actuación de la autoridad electoral.
85. Toda vez que, la presunción de licitud que acompaña a la actividad periodística puede ser desvirtuada cuando existan elementos objetivos que permitan advertir, incluso preliminarmente, que bajo la apariencia de una actividad informativa pudiera encontrarse una conducta distinta, encaminada a vulnerar los principios que rigen la materia electoral.
86. Sin embargo, para justificar una intervención cautelar de esa naturaleza es necesario contar con elementos que permitan establecer, al menos indiciariamente, dicha vinculación, lo que no se advierte en el caso concreto.
87. En efecto, de las consideraciones expuestas en el acuerdo impugnado se desprende que la Comisión **verificó la existencia de catorce de las treinta y una publicaciones denunciadas**, examinó su contenido e identificó preliminarmente su origen, concluyendo que se trataba de notas **informativas difundidas por diversos medios de comunicación respecto de actividades relacionadas con el cargo desempeñado por la denunciada**.
88. Asimismo, no encontró elementos objetivos suficientes que permitieran desvirtuar, en esa etapa procesal, la presunción de licitud inherente al ejercicio periodístico ni que permitieran establecer una vinculación preliminar entre la denunciada y la contratación, financiamiento o difusión de la pauta correspondiente.

89. Esta circunstancia resulta particularmente relevante, porque la parte actora construye buena parte de sus planteamientos a partir de la premisa de que fue la propia denunciada quien realizó y difundió directamente las publicaciones controvertidas.
90. Sin embargo, dicha afirmación no se encontraba acreditada de manera suficiente en sede cautelar y, por tanto, no podía ser considerada como un hecho demostrado para efectos de justificar una restricción provisional.
91. Puesto que, la diferencia entre una publicación realizada directamente por la persona denunciada y una nota informativa elaborada y difundida por un medio de comunicación constituye un elemento relevante para determinar la necesidad y proporcionalidad de una medida cautelar.
92. De ahí que, mientras la parte actora insiste en atribuir directamente a la denunciada la elaboración y difusión de las publicaciones, sus argumentos resultan insuficientes para demostrar que la Comisión hubiera realizado una valoración incorrecta de los elementos disponibles.
93. Finalmente, tampoco le asiste la razón a la parte actora cuando afirma que la Comisión sobredimensionó **la libertad de expresión y la actividad periodística**. Del acuerdo impugnado no se advierte que la autoridad hubiera otorgado una prevalencia absoluta a esos derechos fundamentales.
94. Por el contrario, los ponderó frente a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que rigen la materia electoral y concluyó que, con los elementos disponibles al momento de resolver, no existían indicios suficientes para desvirtuar la presunción de licitud que ampara la actividad periodística ni para justificar una restricción provisional de los contenidos denunciados. En ese contexto, tampoco puede estimarse que la responsable hubiera dejado de ponderar los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que rigen la materia electoral.
95. Precisamente a partir de una valoración preliminar de los elementos que obraban en el expediente, concluyó razonadamente que no existían indicios objetivos suficientes para advertir que la permanencia de las publicaciones

denunciadas generara, por sí misma, una afectación actual o inminente a dichos principios constitucionales.

96. Por ello, la negativa a conceder las medidas cautelares no obedeció a una protección absoluta de la libertad de expresión, sino al resultado de la ponderación entre los derechos fundamentales involucrados y la insuficiencia de elementos que justificaran una restricción provisional.
97. De lo referido, tampoco resulta correcto, el planteamiento de que la autoridad responsable omitió analizar el posible **uso indebido de recursos públicos** en sede cautelar, pues del acuerdo controvertido se advierte que la responsable sí examinó dicho aspecto y concluyó que, con base en los elementos probatorios disponibles, no existían indicios que permitieran establecer un vínculo entre la denunciada y las publicaciones materia de la queja, ni respecto de un posible pago de pauta para su difusión. Por lo que la autoridad sí emitió un pronunciamiento sobre la cuestión planteada, sin que correspondiera, en esta etapa cautelar, determinar de manera definitiva la existencia de la infracción.
98. Tampoco resulta atendible el argumento relativo a que la Comisión omitió analizar la posibilidad de adoptar medidas **cautelares menos intensas o proporcionales**.
99. La idoneidad, necesidad y proporcionalidad de una medida cautelar presuponen, en primer término, la existencia de una situación que justifique la intervención provisional de la autoridad. Es decir, antes de determinar cuál sería la medida menos restrictiva, debe existir un riesgo objetivo que haga necesaria alguna intervención cautelar.
100. En el caso, al concluir preliminarmente que no se encontraba acreditada una apariencia suficiente de ilicitud ni un riesgo actual que justificara la intervención cautelar, no existía una base objetiva que hiciera necesario imponer una medida, aun cuando ésta fuera de menor intensidad.
101. De ahí que no pueda sostenerse válidamente que la Comisión tenía la obligación de establecer una medida cautelar alternativa cuando previamente

había concluido que no se actualizaban los presupuestos que justificaban cualquier intervención provisional.

102. La proporcionalidad no exige imponer una medida por el solo hecho de que haya sido solicitada, sino determinar si existe una finalidad legítima que haga necesaria la intervención y, en su caso, seleccionar la alternativa menos restrictiva para alcanzarla.
103. Al no haberse acreditado preliminarmente la existencia de un riesgo que requiriera ser neutralizado, no resultaba indispensable avanzar hacia una medida de menor intensidad.
104. Ahora bien, respecto del argumento relacionado con el **elemento temporal**, tampoco asiste razón a la parte actora.
105. Lo anterior es así, ya que la consideración del momento en que ocurren los hechos constituye un elemento legítimo dentro del análisis cautelar, pues permite determinar la actualidad del riesgo y establecer si la conducta denunciada tiene aptitud para generar, en ese momento, una afectación concreta a los principios que rigen la materia electoral.
106. Esto no significa que la proximidad de un proceso electoral sea el único elemento que deba considerarse, sino que constituye un factor que debe ser valorado en conjunto con la naturaleza de la conducta, su contenido, permanencia, contexto y posible impacto.
107. En materia de tutela preventiva, el elemento temporal adquiere particular relevancia porque las medidas cautelares buscan evitar un daño actual, inminente o de difícil reparación.
108. Por ello, resulta razonable que la autoridad analice si la conducta denunciada se desarrolla dentro de un contexto temporal que permita advertir un riesgo concreto para la equidad de una contienda electoral próxima o en curso.
109. La ausencia de un proceso electoral en curso o próximo a iniciar no determina, por sí misma, la inexistencia de una infracción; sin embargo, sí constituye un

dato objetivo que puede incidir en la valoración de la urgencia y actualidad del riesgo cautelar.

110. En ese sentido, la Comisión no utilizó el elemento temporal como un criterio aislado ni como una regla automática para negar las medidas cautelares. Por el contrario, lo valoró con los demás elementos del expediente y, a partir de esa valoración integral, concluyó que no se advertía una situación de riesgo actual e inminente que hiciera necesaria la intervención cautelar.
111. De esta manera, el argumento de la parte actora parte de una premisa incorrecta al atribuir a la Comisión una conclusión que no se desprende del acuerdo impugnado.
112. Asimismo, tratándose de la posible promoción personalizada, el análisis preliminar exige considerar los elementos que resulten jurídicamente relevantes para su configuración, entre ellos el componente temporal y el elemento objetivo, de conformidad con los criterios jurisprudenciales aplicables.
113. Por tanto, la referencia al elemento temporal no constituye una consideración ajena al análisis cautelar, sino un aspecto que puede ser tomado en cuenta para determinar, preliminarmente, si existe una conducta con aptitud suficiente para incidir en los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.
114. En la misma línea, tampoco se advierte que la autoridad responsable hubiera omitido analizar el peligro en la demora.
115. Se dice lo anterior, toda vez que para que este elemento justifique una medida cautelar debe **existir un riesgo actual**, objetivo y suficientemente identificable de que, por el transcurso del tiempo que tome la resolución del procedimiento principal, la conducta pueda producir consecuencias de difícil o imposible reparación.
116. En el caso concreto, a partir de las constancias disponibles en ese momento procesal, la Comisión consideró que no se encontraba acreditada una situación de esa naturaleza. Por el contrario, al tratarse preliminarmente de notas informativas difundidas por diversos medios de comunicación y al no existir

elementos suficientes que permitieran atribuir a la denunciada su contratación o difusión, no se advertía una conducta que pudiera ser razonablemente vinculada con una estrategia sistemática de posicionamiento anticipado.

117. Asimismo, debe considerarse que, al momento de emitirse el acuerdo controvertido, no se encontraba en curso ni próximo a iniciar un proceso electoral, circunstancia que fue valorada en conjunto con los demás elementos del expediente.
118. A ello se sumó que las publicaciones denunciadas fueron identificadas preliminarmente como contenidos informativos elaborados y difundidos por medios de comunicación, relacionados con actividades de interés general y con el ejercicio de funciones públicas.
119. En consecuencia, no se contaba con elementos suficientes para concluir, en sede cautelar, que existiera una estrategia sistemática proveniente de la denunciada o de cuentas institucionales encaminada a posicionar anticipadamente su imagen frente a la ciudadanía.
120. Asimismo, ponderó los derechos fundamentales involucrados, particularmente la libertad de expresión y el ejercicio periodístico; analizó la posible existencia de una apariencia del buen derecho y del peligro en la demora; consideró la autoría y origen de las publicaciones; valoró la pertinencia de una intervención cautelar y tomó en cuenta el elemento temporal como parte del contexto general del caso.
121. Por todo lo antes expuesto, resulta **infundado el planteamiento relativo a la supuesta falta de exhaustividad del acuerdo controvertido**. Toda vez que, de su análisis integral se advierte que la Comisión examinó las publicaciones denunciadas, las diligencias de investigación practicadas y el material probatorio disponible, y expuso de manera clara las razones jurídicas que sustentaron la improcedencia de las medidas cautelares.
122. Frente a esta consideración, la parte actora no controvierte de manera eficaz las razones expuestas en el acuerdo impugnado, sino que se limita a insistir en que las publicaciones denunciadas constituyen propaganda personalizada, bajo

la premisa de que la sola difusión de información relacionada con una servidora pública actualiza la apariencia del buen derecho y, en consecuencia, justifica la procedencia de las medidas cautelares.

123. Igual suerte corre el planteamiento relativo a la supuesta existencia de promoción mediante equivalentes funcionales. Ello, porque del análisis preliminar efectuado por la Comisión no era posible advertir expresiones, mensajes, símbolos o elementos contextuales que, aun de manera indirecta o implícita, pudieran razonablemente equipararse a un llamado anticipado de apoyo político o electoral en favor de la denunciada.
124. En ese orden de ideas, tampoco podía concluirse, en esta etapa preliminar, que la existencia de publicaciones pautadas generara, por sí misma, una afectación a la equidad en la contienda. Mientras no existieran elementos que vincularan a la denunciada con su contratación o financiamiento, el simple pautado detectado resultaba insuficiente para advertir una ventaja indebida frente a otras personas que eventualmente pudieran participar en futuros procesos electorales.
125. En efecto, del acuerdo impugnado se advierte que la Comisión sí analizó la información obtenida de la biblioteca de anuncios de la red social Facebook. Sin embargo, razonó que los elementos recabados únicamente permitían advertir la existencia de publicaciones promocionadas por determinadas páginas, sin que ello constituyera un elemento suficiente para establecer, siquiera de manera indiciaria, que la contratación del pautado hubiera sido realizada por la denunciada o financiada con recursos públicos.
126. Tampoco resulta fundada la afirmación relativa a que la Comisión omitió valorar el supuesto beneficio acumulativo derivado de la difusión de las publicaciones denunciadas. Del acuerdo controvertido se advierte que la autoridad responsable efectuó una valoración conjunta del material probatorio existente y no un análisis aislado de cada publicación.
127. A partir de esa valoración integral, concluyó preliminarmente que, aun consideradas en su conjunto, las publicaciones no generaban indicios suficientes para advertir una estrategia sistemática de posicionamiento político

atribuible a la denunciada, ni elementos que permitieran vincularla con la contratación o el pago.

128. De ahí que este Tribunal estime que la autoridad responsable sí realizó una valoración preliminar, integral y razonada de los elementos de prueba existentes en sede cautelar; identificó el origen de las publicaciones denunciadas y ponderó adecuadamente la protección reforzada de la libertad de expresión y de la actividad periodística. A partir de ello, determinó que los elementos disponibles no eran suficientes para desvirtuar, siquiera de manera indiciaria, la presunción de licitud que amparaba las publicaciones denunciadas ni acreditar un riesgo actual e inminente que hiciera necesaria la adopción de medidas cautelares, resulta jurídicamente correcta la determinación de la Comisión responsable.
129. Por tanto, los planteamientos formulados por la parte actora resultan **infundados**.
130. De este modo, al haber quedado evidenciado que la autoridad responsable actuó dentro del marco jurídico aplicable y que la improcedencia de las medidas cautelares obedeció a la inexistencia de elementos suficientes para actualizar, bajo un examen preliminar y provisional, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo procedente es confirmar el acuerdo controvertido.
131. Lo anterior se determina sin prejuzgar sobre la acreditación definitiva de las conductas denunciadas ni sobre la responsabilidad de las personas involucradas, cuestiones que, en su caso, deberán resolverse al emitirse la determinación de fondo dentro del procedimiento respectivo.
132. Por lo anteriormente expuesto se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE, en términos de Ley.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Ávila Graham y la Magistrada Thalía Hernández Robledo, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos Maogany Crystel Acopa Contreras, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA

CLAUDIA ÁVILA GRAHAM

THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS