



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/098/2024.

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

MAGISTRADO PONENTE: SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

SECRETARIADO¹: DALIA YASMIN SAMANIEGO CIBRIAN Y NALLELY ANAHÍ ARAGÓN SERRANO.

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

Sentencia que **confirma** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-124/2024** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente IEQROO/PES/173/2024.

GLOSARIO

Acto Impugnado	Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/173/2024.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Xalapa	Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.

¹ Colaboró Michelle Guadalupe Velazquez Perez.

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

Autoridad Responsable/Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
PRD/Partido actor/quejoso	Partido de la Revolución Democrática.
Parte denunciada/ denunciados	Ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa en su calidad de Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo; perfil verificado de Facebook de dicha Gobernadora (Alias: Mara Lezama); El Momento Quintana Roo; Periódico Espacio; Tu Periódico Quequi; Quintana Roo Hoy; DVR Noticias; Luces del Siglo; Grupo Pirámide; El Quintanarroense; Quintana Roo Urbano.
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General de Medios	Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley General de Instituciones	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo

ANTECEDENTES

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

1. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.

2. **Escrito de queja.**³ El cuatro de mayo, se recibió en la Dirección Jurídica del

³ Del sello de recepción, es dable advertir que el treinta de abril fue recibido el escrito de queja, ante el Consejo Distrital 08 con sede en Cancún.

Instituto, un escrito de queja signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, por medio del cual denuncia a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Gobernadora Constitucional del estado de Quintana Roo, así como a las personas físicas y morales: “El Momento Quintana Roo; periódico Espacio; cuenta oficial verificada de María Elena Hermelinda Lezama Espinosa (alias: Mara Lezama); Tu Periódico Quequi; Quintana Roo Hoy; DVR Noticias; Luces del siglo; Grupo pirámide; El Quintanarroense y; Quintana Roo Urbano, por la supuesta comisión de conductas consistentes en:

- a. Violación al artículo 41 párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal por cuanto a la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
 - b. Violación a los principios de equidad e imparcialidad de la contienda por parte de la persona denunciada.
3. **Solicitud de medidas cautelares.** En el escrito de quejas, la parte denunciante, solicitó la adopción de medidas cautelares⁴ en el tenor literal siguiente:

“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: **EL MOMENTO QUINTANA ROO, PERIODICO ESPACIO, CUENTA OFICIAL VERIFICADA DE MARIA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA (ALIAS: MARA LEZAMA), TU PERIODICO QUEQUI, QUINTANA ROO HOY, DVR NOTICIAS, LUCES DEL SIGLO, GRUPO PIRAMIDE, EL QUINTANAROOENSE 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 difunde los medios de comunicación digital que se denuncian, y/o páginas electrónicas: **EL MOMENTO QUINTANA ROO, PERIODICO ESPACIO, CUENTA OFICIAL VERIFICADA DE MARIA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA (ALIAS: MARA LEZAMA), TU PERIODICO QUEQUI, QUINTANA ROO HOY, DVR NOTICIAS, LUCES DEL SIGLO, GRUPO PIRAMIDE, EL QUINTANAROOENSE y QUINTANA ROO URBANO** que tienen las publicaciones tanto en portales web como en la red social FACEBOOK, y que las mismas vulneran la **RESTRICCIÓN A LA DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TODA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**, en el presente proceso electoral ordinario concurrente 2023-2024.”*

⁴Cabe precisar que en el apartado de medidas cautelares de manera posterior a las medidas que solicita, transcribe diversos artículos de entre ellos el 134 párrafo séptimo y octavo de la Constitución Federal, sin que refiere expresamente alguna conducta.

4. **Constancia de registro.** El cuatro de mayo, el escrito de queja referido en el antecedente 2, fue recibido en la Dirección Jurídica y registrado con el número de expediente IEQROO/PES/173/2024; reservándose para acordar en el momento procesal oportuno, respecto de la admisión o desechamiento, previa realización de las diligencias de investigación conducentes.
5. Asimismo, determinó solicitar el ejercicio de la fe pública para llevar a cabo la inspección ocular a los 39 URLs y una memoria extraíble USB proporcionados por el demandante en su escrito de queja.
6. **Inspección ocular.** El seis de mayo, el servidor electoral designado para ello, levantó el acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública, de una memoria extraíble USB y diversos URLs proporcionados por el partido actor en sus escritos de queja.
7. **Acuerdo impugnado IEQROO/CQyD/A-MC-124/2024.** El ocho de mayo, la Comisión de Quejas aprobó el acuerdo por medio del cual determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/173/2024, mediante el cual declaró la **improcedencia** de dicha medida.

2. Sustanciación ante el Tribunal Electoral.

8. **Recurso de apelación.** El once de mayo, a fin de controvertir el acuerdo precisado en el apartado que antecede, el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD, promovió el presente Recurso de Apelación.
9. **Acuerdo de turno.** El diecisiete de mayo, el Magistrado Presidente de este Tribunal, tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/098/2024**, turnándolo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
10. **Auto de Admisión.** El dieciocho de mayo, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 fracción III, de la Ley de Medios, se dictó el auto de admisión en el presente Recurso de Apelación.

11. **Cierre de instrucción.** El veintiuno de mayo, de conformidad con lo que establece el artículo 36, fracción IV, de la Ley de Medios, se dictó el cierre de instrucción.

CONSIDERACIONES.

1. Jurisdicción y 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, a efecto de controvertir el Acuerdo dictado por la Comisión de Quejas respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/173/2024.

2. Causales de improcedencia.

14. Del análisis del presente asunto, se advierte que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios.
15. Asimismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión dictado el dieciocho de mayo, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

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

16. La **pretensión** de la parte actora radica en que este Tribunal revoque el acuerdo impugnado, declare la procedencia de las medidas cautelares con tutela preventiva solicitadas, porque desde su perspectiva con las pruebas aportadas resulta suficiente para ordenar el retiro de las publicaciones denunciadas.

17. Su **causa de pedir** la sustenta, en que, a su juicio, la autoridad responsable con la emisión del Acuerdo impugnado, inaplicó los artículos 1, 14, 16, 17, 41, fracción VI, 99, párrafo cuarto, 105, fracción II, 116 fracción IV, incisos b) y d), 134 párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal; 3 de la Ley General de Medios; 166 BIS de la Constitución Local; artículo 449, numeral 1, inciso e), 474, y demás relativos y aplicables, de la Ley General de Instituciones; 400 fracciones III y IV, y 425 fracción I, de la Ley de Instituciones.
18. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer **tres agravios**; el **primero** relativo a la supuesta violación a una justicia pronta; el **segundo**, relativo a la presunta vulneración al principio de exhaustividad; y **tercero**, en el que hace valer la probable violación al principio de equidad.

3.1 Metodología

19. Ahora bien, se estima pertinente referir que para el análisis de los motivos de agravio hechos valer por el recurrente, este se realizará en el orden en el que fueron planteados, con la precisión de que el segundo y tercero se estudiarán de manera conjunta por estar relacionados con la presunta vulneración a los principios de exhaustividad y legalidad, sin que tal forma de proceder le depare perjuicio alguno al partido promovente, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos, y no el orden en que el órgano o tribunal los aborde. Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000 de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**".⁵

ESTUDIO DE FONDO

I. CASO CONCRETO

20. En el presente asunto, el partido actor pretende que se revoque el acuerdo impugnado, puesto que como se expuso previamente, considera que debieron otorgarse las medidas cautelares que solicitó en su escrito de queja, de modo

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

que para lograr su pretensión hace valer tres agravios en los que esencialmente plantea transgresiones a los principios de legalidad, equidad y exhaustividad.

21. Es decir, desde su perspectiva con dichas publicaciones se configuran las transgresiones a las normas denunciadas a través de conductas consistentes en la supuesta violación al artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, párrafo segundo relativa a la restricción para la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, así como la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.
22. De modo que, este Tribunal deberá analizar los planteamientos realizados por el recurrente, a fin de determinar si como refiere el partido actor, la responsable transgredió los principios constitucionales que precisa, derivado del dictado de improcedencia de las medidas cautelares, o bien, debe de confirmarse el acuerdo impugnado.

II. Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado

23. A fin de pronunciarse respecto a la improcedencia de la medida cautelar solicitada, la Comisión de Quejas responsable en primer término estableció su estudio preliminar bajo la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, para lo cual delimitó los hechos denunciados y la pretensión del partido quejoso, a partir de las pruebas por este aportadas, consistentes en fotografías a color insertas en el escrito inicial de queja, mismas que se reproducen en el acuerdo controvertido.
24. Asimismo, la responsable refirió que respecto a los hechos probados y para su pronunciamiento respecto de la medida cautelar solicitada, por cuanto a las imágenes marcadas con los numerales 1 al 3, 7, 10, 11, 15, 18, 19, 21, 27, 29 al 32, 38, 43, 44, 49, 50, 53 al 55 corresponden a diversas publicaciones realizadas en la red social Facebook, por distintos perfiles de medios de comunicación, tales como “EL MOMENTO QUINTANA ROO”, “PERIÓDICO ESPACIO”, “TÚ PERIÓDICO QUEQUI”, “QUINTANA ROO HOY”, “DRV NOTICIAS”, “LUCES DEL SIGLO”, “GRUPO PIRAMIDE”, “EL QUINTANARROENESE y “QUINTANA ROO URBANO” en las cuales, señala la responsable se observan distintas notas periodísticas respecto a eventos a los

que asistió la denunciada en su calidad de Gobernadora del estado de Quintana Roo.

25. Seguidamente, refiere que por cuanto a las imágenes marcadas con los numerales 4 al 6, 8, 9, 12 al 14, 22 al 25, 28, 33 al 37, 39 al 42, 45 al 48, 51, 52 y 56 al 59 corresponden a publicaciones realizadas en diversas páginas web por los medios de comunicación referidos en el párrafo previo, en los que hacen cobertura de distintos eventos a los que ha acudido la denunciada.
26. Que por cuanto a las imágenes marcadas con los numerales 16, 17, 20 y 26, corresponden a publicaciones realizadas en la red social Facebook por el perfil verificado de la denunciada, en la que se le ve en diferentes eventos públicos.
27. Respecto a dichas probanzas, señaló la responsable que, al ser imágenes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 fracción III, de la Ley de Medios, son consideradas como pruebas técnicas, a las que les otorga valor indiciario, refiriendo que atendiendo a la naturaleza de estas, para que con ellas se pueda acreditar fehacientemente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, con respecto a los hechos denunciados, se necesita adminicularlas necesariamente con otros elementos de convicción, ello lo sustenta la Comisión en la Jurisprudencia 4/2014 de la Sala Superior de rubro **PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN.**
28. De ahí que, para pronunciarse sobre el dictado de la medida cautelar solicitada se estaría a las referidas imágenes, así como a la diligencia de inspección ocular de fecha seis de mayo realizada a una memoria extraíble USB y los treinta y nueve links aportados por el quejoso, concluyendo que con dicha diligencia de inspección se acreditó la existencia de las publicaciones denunciadas.
29. Que con la adminiculación de las pruebas técnicas ofrecidas por el quejoso y la documental pública consistente en el acta de inspección, de fecha seis de mayo, realizada al dispositivo de memoria extraíble tipo USB y a los links referidos por el quejoso, la responsable refiere que los links marcados con los numerales 1, 2, 6 al 17, 19 al 24 y 26 al 28, corresponden a diversas publicaciones realizadas en la red social Facebook, por distintos perfiles de medios de comunicación,

tales como “EL MOMENTO QUINTANA ROO”, “PERIÓDICO ESPACIO”, “TÚ PERIÓDICO QUEQUI”, “QUINTANA ROO HOY”, “DRV NOTICIAS”, “LUCES DEL SIGLO”, “GRUPO PIRAMIDE”, “EL QUINTANARROEÑESE y “QUINTANA ROO URBANO” en las cuales, señala la responsable se observan distintas notas periodísticas respecto a eventos a los que asistió la denunciada en su calidad de Gobernadora del estado de Quintana Roo.

30. Seguidamente, que por cuanto a los links marcados con los numerales 3, 4, 5, 18 y 25, corresponden a publicaciones realizadas por el perfil verificado de la denunciada en la red social Facebook, en la que se le observa asistiendo a diversos eventos de carácter público en su calidad de Gobernadora del estado de Quintana Roo.
31. También señala la responsable que los links con los numerales 29 al 39 son publicaciones en páginas web, realizadas por distintos medios de comunicación, en los cuales se observa a la denunciada en distintos eventos públicos desempeñando actividades propias de su cargo como Gobernadora del estado de Quintana Roo.
32. Con base en ello, del análisis preliminar de los elementos de prueba para acreditar, prima facie, la conducta denunciada, se identificó que en los contenidos alojados en los URLs marcados con los numerales 1, 2, 6 al 17, 19 al 24 y 26 al 39, los numerales 1, 2, 6 al 17, 19 al 24 y 26 al 28 corresponden a publicaciones de Facebook por distintos medios de comunicación, mientras que los links de numerales 29 al 39 son publicaciones en páginas web.
33. Establecido lo anterior, la autoridad responsable señaló que dichas publicaciones se encuentran protegidas bajo el manto protector del amparo a la libertad de expresión con el que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística, por lo que no es susceptible de ser eliminada, en el sentido de que goza de la presunción de licitud que sólo puede ser superada cuando exista prueba en contrario, y ante la duda, la autoridad debe optar por la interpretación más favorable para la protección de la labor periodística, esto sustentado en la Jurisprudencia **15/2018**, de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA**

PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA y en la Tesis **XVII/2015**, de rubro **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA**, ambas emitidas por la Sala Superior.

34. En cuanto al numeral 40, contenido del dispositivo de memoria extraíble USB, especifica la responsable, que no será motivo de análisis sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas, debido a que el material almacenado en dicho dispositivo consiste únicamente en la versión digital en formato *Word* del escrito de queja primigenia del presente asunto.
35. En consecuencia, señala la Comisión responsable que el análisis sobre el dictado de las medidas cautelares solicitadas se efectuará sobre los Links marcados con los numerales 3, 4, 5, 18 y 25, mismas que se advierte que fueron publicadas en la cuenta verificada de la denunciada en la red social Facebook en los días veinte, veintidós y veintitrés de abril.
36. Al respecto aduce que los enlaces 3 y 4 hacen referencia a una reunión en la que la denunciada firmó un acuerdo de coordinación con la Secretaría de la Función Pública para prevenir, detectar y eliminar actos de corrupción a nivel estatal y municipal.
37. Que el enlace 5 muestra un video donde la denunciada manifiesta lo siguiente: *“Amigas y amigos estamos llegando a Palacio Nacional para tener una agenda, estaremos en una reunión con nuestro presidente para abordar temas prioritarios en materia de educación para nuestro Estado, para Quintana Roo, también en la agenda el día de hoy estaremos tocando temas sumamente importantes para nuestra capital, para Chetumal y también una agenda específica en materia de transparencia que es fundamental y el combate a la corrupción, cero impunidad, así que desde Palacio Nacional, desde México les mandamos un fuerte abrazo a las y a los quintanarroense besos”*.
38. Continúa refiriendo que el enlace 18 muestra otro video en el que la denunciada participa en un evento deportivo por motivo del 54 aniversario de Cancún manifestando lo siguiente: *“Éxito a este medio maratón éxito a todos los que van a correr cinco y diez kilómetros y el aplauso es para ustedes, para las y los*

deportistas, para sus familias que vienen a echarles porras para decirle a Cancún los que queremos en los próximos cincuenta años, a la gente haciendo deporte, mantener sociedades más sanas, menos enfermedades y mucho, mucho deporte.

39. Describe igualmente que en cuanto al link con numeral 25 se observa a la denunciada en un evento relativo a la entrega de premios del cine iberoamericano.
40. Posteriormente se realiza el análisis de las referidas publicaciones a la luz del marco normativo específico y criterios de la Sala Superior, concretamente en cuanto a los parámetros de contenido (logros o acciones de gobierno), finalidad (adhesión, aceptación o mejorar percepción ciudadana) y temporalidad.
41. En este sentido, de los links referidos, y de manera preliminar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro de demora, la autoridad responsable adujo que de las publicaciones en estudio no se acredita como propaganda gubernamental, ya que a pesar de que se realizan desde la cuenta verificada de la denunciada en la red social Facebook, estas únicamente comparten actividades que realiza la denunciada en su actual calidad de gobernadora del estado de Quintana Roo, sin que preliminarmente, se advierta que las mismas, conforme a su contenido informativo, acrediten propaganda gubernamental.
42. Por cuanto, a la tutela preventiva solicitada por el quejoso, la responsable señala que, de manera preliminar, no existen, ni de forma indiciaria, elementos que permitan presumir que las publicaciones denunciadas vulneren el marco normativo aplicable denunciado.
43. Asimismo que del análisis *prima facie*, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, conforme a las constancias y actuaciones que obran en el expediente, la Comisión responsable consideró que, en la solicitud de adopción de medidas cautelares realizada por el quejoso no se tiene por cubierto el requisito establecido en la fracción II del artículo, 58 del Reglamento, toda vez que no se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral que, en su caso ameriten la adopción de la medida cautelar solicitada, por lo que la declaró

improcedente.

44. Ahora bien, previo al estudio de los agravios planteados, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso concreto, que servirá de base para la resolución del presente asunto.

III. Marco Normativo

a) Principio de Exhaustividad

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

Lo que se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.⁶

Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.⁷

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.

b) Fundamentación y Motivación

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.⁸

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

⁶ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”**, consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 321, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

⁷ 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/>

⁸ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 152.

(motivación)⁹.

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

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso¹⁰

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 afectarlos¹¹.

c) Naturaleza de las medidas cautelares

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

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

El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado; lo anterior, con la finalidad de que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia, así como a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que, exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

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

⁹ 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.

¹⁰ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

¹¹ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Principio de equidad en la contienda

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

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

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

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

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

e) Propaganda Gubernamental

En relación con lo que se debe entender como *propaganda gubernamental*, la Sala Superior ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el órgano revisor de esa Constitución general) se refiere a los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o servidores públicos o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, **que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno**¹².

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

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

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

Conforme con los criterios sustentados por la Sala Superior¹³, en términos generales, la propaganda gubernamental:

- Es toda acción o manifestación difundida **por cualquier medio de comunicación** (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, **para dar a conocer los logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público**, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos.

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

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

En el acuerdo en mención el INE aprobó lo siguiente:

“PRIMERO. Se aprueban los plazos que los poderes federales y estatales, así como los municipios y cualquier otro ente público, deberán observar para la presentación de las solicitudes relacionadas

¹² Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-37/2022.

¹³ SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

con la propaganda gubernamental a que se refieren los artículos 35, fracciones VIII, párrafo cuarto y IX, párrafo séptimo y 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, de conformidad con lo referido en el Considerando 30, para quedar como sigue:

• **PEF y PEL coincidentes:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **60 días naturales** de anticipación al inicio de la campaña federal.

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

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

• **PEX:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **30 días naturales** de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.

• **Consulta popular y revocación de mandato:** las solicitudes deberán presentarse con al menos **60 días naturales** de anticipación a la entrada en vigor de la convocatoria.

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

- Suspensión de difusión de propaganda gubernamental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Jurisprudencia 19/2019 de rubro **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**, de la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.
- Tesis LXII/2016 de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN PROCESO ELECTORAL**, en la que se argumenta que la colocación de lonas, pendones o gallardetes, u otro tipo de propaganda, que invite a festejar un día social y culturalmente importante, no infringe la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, siempre que se ajuste al principio de equidad en la contienda.
- Tesis XIII/2017 de rubro **INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL**, interpretación que sostiene que, en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, siempre que no se trate de publicidad o propaganda gubernamental y no se haga referencia a candidatura o partido político o promocióne a algún funcionario público o logros de gobiernos, es decir, *solo debe ser información relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad*.

- **Criterios del Consejo General del INE establecidos en el acuerdo 559 en cita**

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

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

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

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

- **Necesidad:** las campañas deberán contener información imprescindible para la ciudadanía, es decir, que por su contenido resulte de suma importancia su difusión y, por esto mismo, no sea posible posponer su difusión.
- **Temporalidad:** las solicitudes que remitan los entes gubernamentales no podrán exceder el término que esta autoridad establezca para su presentación.
- **Vigencia:** las campañas que remitan los entes gubernamentales deberán difundirse dentro del período de prohibición constitucional, es decir, desde el inicio de las campañas electorales y hasta el término de la jornada electoral, o bien, desde la convocatoria⁴ y hasta la conclusión de la jornada consultiva de un proceso de participación ciudadana. Todas aquellas campañas que se pretendan difundir por completo con anterioridad o posterioridad a este período no tendrán la necesidad de ser analizadas por esta autoridad.
- **Generalidad:** las campañas que pretendan difundirse deberán proporcionar información de interés general para la ciudadanía, es decir, que las personas destinatarias o receptoras finales abarquen un amplio porcentaje de la población donde pretendan transmitirse y no a un sector poblacional específico.
- **Fundamentación y motivación:** las solicitudes que remitan los entes gubernamentales deberán fundamentar y motivar de manera individual cada una de las campañas que presenten. El objetivo de este criterio consiste en que los entes señalen los preceptos jurídicos y las razones o argumentos que justifiquen la importancia, necesidad y generalidad en la difusión de la campaña respectiva.
- **Medio de difusión:** las campañas que pretendan difundirse deberán especificar que serán transmitidas en **radio o en televisión**.

- De la propaganda gubernamental que se transmita sin solicitud

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

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

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

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

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

CUARTO. Se establecen las excepciones a las prohibiciones que en materia de propaganda gubernamental prevé el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo,

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública, ni contengan logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, conforme ha quedado precisado en el punto considerativo 26, en específico en la columna denominada calificación del análisis que se realizó agrupado por cada dependencia o entidad del gobierno federal, estatal y municipal solicitante.

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

- a) Deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que puedan incidir de manera positiva o negativa en el resultado de la jornada electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de alguna persona servidora pública.
- b) No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, ni emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia o logros de una administración en los diversos niveles de gobierno.
- c) Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.
- d) La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.
- e) La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de persona servidora pública alguna.
- f) La propaganda exceptuada mediante este acuerdo, en todo momento, deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.
- g) La difusión de la propaganda que se encuadre en los supuestos establecidos en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá hacerse durante el periodo que sea estrictamente indispensable para cumplir con sus objetivos.

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

SÉPTIMO. Aún sin mediar la solicitud prevista en el Acuerdo INE/CG559/2023, la difusión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales o municipales y cualquier otro ente público estará permitida siempre y cuando se ajuste a los criterios jurisdiccionales, administrativos o, en su caso, a las normas reglamentarias emitidas por este Consejo General¹⁴.

...

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

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

¹⁴ Lo resaltado es propio.

DÉCIMO SEGUNDO. El presente Acuerdo no implica la restricción del acceso y difusión de la información pública necesaria para el otorgamiento de los servicios públicos y el ejercicio de los derechos que en el ámbito de su competencia deben garantizar las personas servidoras públicas, poderes estatales, municipios y cualquier otro ente público.¹⁵

IV. Análisis de los motivos de inconformidad

- **Decisión**

45. Este Tribunal estima que el acuerdo controvertido debe **confirmarse** al resultar **infundados e inoperantes** los planteamientos del partido promovente, toda vez que la autoridad responsable realizó un estudio exhaustivo de las pruebas ofrecidas por el promovente, así como llevó a cabo las diversas diligencias para allegarse de más medios probatorios a fin de emitir el acuerdo que hoy se impugna, como se detalla en los motivos, fundamentos y consideraciones siguientes:

Justificación

A) Vulneración al artículo 17 de la Constitución Federal derivado de la violación a una justicia pronta.

46. El promovente argumenta que la resolución impugnada vulnera el artículo 17 de la Constitución debido a que el acuerdo impugnado que decide la medida cautelar, se dictó ocho días después de la presentación de la queja y se notificó al día siguiente de la sesión. Es decir que la queja fue presentada el día treinta de abril, que se sesionó el día ocho de mayo y se notificó el nueve siguiente.
47. Pues refiere que, el dictado de las medidas cautelares es de veinticuatro horas, lo cual no ocurrió en el presente caso, por lo cual, a su criterio, la responsable violentó el principio de legalidad y el acceso a la justicia en su vertiente de pronta, ya que la autoridad responsable dejó de atender las disposiciones que rigen los PES para acreditar la violación a la Justicia Pronta, por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, y para reforzar su dicho, expone lo mandado en el libro séptimo del Régimen Sancionador Electoral, título segundo del Procedimiento Sancionador, Capítulo tercero del Procedimiento

¹⁵ El resaltado es propio

Especial Sancionador de la Ley de Instituciones, específicamente en los artículos 425 al 431.

48. De las disposiciones legales previamente señaladas, el quejoso refiere que tal y como lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 427 de la Ley Electoral Local, medidas cautelares dictadas en el PES por la Comisión de Quejas deberán realizarse en un plazo de veinticuatro horas, por lo que aduce que la Dirección Jurídica, y la Comisión de Quejas, ambas del Instituto, violentaron el procedimiento señalado en el aludido artículo 427, pues de su interpretación el plazo para el dictado de las medidas cautelares es de veinticuatro horas.
49. A partir de lo anterior, en su decir, la Comisión incurrió en una conducta arbitraria, caprichosa, al dejar de atender los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, ya que, a su juicio, sin contar con esa atribución se le adjudicó para legalizar su acuerdo.
50. Asimismo, refiere que la responsable incurre en una responsabilidad administrativa y solicita a este Tribunal que se aperciba a la Comisión de Quejas y Denuncias, por la violación al principio de legalidad y al acceso a la justicia pronta, que en su concepto aconteció.
51. Además, refiere que el principio de legalidad se torna como una prohibición a los actos arbitrarios y despóticos de las autoridades. En sentido contrario, faculta a desplegar los actos que se encuentren en el ámbito competencial respectivo y obliga a fundar y motivar los actos de autoridad, adecuada y suficientemente fundado.
52. En este tenor, para este Tribunal el motivo de agravio invocado por la apelante resulta **infundado**, por las consideraciones que enseguida se exponen.
53. Aun y cuando la Dirección Jurídica haya emitido un auto por medio del cual llevó a cabo el registro de la queja, ello no implica que la Comisión de Quejas tenga que realizar el cómputo de los plazos para que apruebe el proyecto de las medidas cautelares solicitadas a partir de la presentación de la queja.

54. Se dice lo anterior, pues la Dirección Jurídica, por una parte, está facultada para llevar a cabo la reserva del derecho de admisión de dicha queja, y por la otra, también puede reservar el dictado de las medidas cautelares, a fin de implementar diversas diligencias de investigación con el objeto de allegarse de los elementos que le permitan determinar el pronunciamiento preliminar que con posterioridad deberá, en su caso, aprobar la autoridad responsable, lo que en la especie aconteció, tal y como se advierte del auto de radicación levantado por la autoridad instructora.
55. Tales actuaciones jurídicas se encuentran establecidas en los artículos 427 de la Ley de Instituciones y artículos 19 y 21 del Reglamento de Quejas¹⁶.
56. De igual forma, robustece lo anterior el criterio sostenido por la Sala Superior jurisprudencia 22/2013 de rubro **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN¹⁷,”** 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”¹⁸**
57. De ahí que, la Dirección Jurídica como autoridad sustanciadora del PES, al estar facultada para realizar la diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados, desplegó su facultad investigadora legal y jurisprudencialmente conferida, tal y como se advierte en las constancias de autos que integran el expediente, actuando de manera diligente y conforme a lo establecido en la normativa electoral, tal y como lo establece la tesis XXXVII/2015 de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.**

¹⁶ **Artículo 19.** La Dirección llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, cuyo principal propósito es la averiguación de la verdad, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, debida diligencia, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expeditos, mínima intervención, proporcionalidad y perspectiva de género, en armonía con las garantías aplicables para la atención de las víctimas. **Artículo 21.** La Dirección podrá reservarse la admisión del expediente de que se trate, con el propósito de realizar todas aquellas actuaciones previas que resulten necesarias, para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento.

¹⁷ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

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

58. Lo anterior, pues como quedó asentado en el antecedente 6 de esta sentencia, de autos se observa que en fecha seis de mayo, se realizó la inspección ocular de los URLs y USB, ofrecido por el denunciante y el siete siguiente se envió la Presidenta de la Comisión de Quejas el proyecto de acuerdo respecto del cual se determina en relación con las medidas cautelares solicitadas, a efecto de que se ponga a consideración de la aludida Comisión.
59. En consecuencia de lo anterior, una vez recabadas las pruebas que a consideración de la Dirección Jurídica deben llevarse a cabo para resolver la adopción de medidas cautelares, esta presentó el proyecto de acuerdo respecto de dichas medidas cautelares a la Comisión de Quejas en fecha **once** de abril, resultando que la citada Comisión sesionó al efecto el **doce** de abril siguiente, determinando aprobar el proyecto referido.
60. Asimismo, el actuar de la responsable, igualmente se sustenta en lo dispuesto en la tesis XXV/2015 de rubro “**MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACION PRELIMINAR**”¹⁹, la cual dispone que, en situaciones excepcionales, derivado de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares y con el fin de que resulten efectivas, la autoridad puede reservarse proveer sobre tales medidas, hasta por un plazo igual, esto es cuarenta y ocho horas más del que le confiere la normativa en la materia, contadas a partir de la admisión.
61. De manera que este Tribunal, después de un análisis sistemático y funcional de la tesis antes expuesta y atendiendo a la normativa local en el presente asunto, es que se concluye que la responsable aprobó el acuerdo en controversia, después de que la Dirección Jurídica llevó a cabo las diversas diligencias preliminares de los medios probatorios presentados y solicitados por el denunciante bajo la apariencia del buen derecho y por tanto, es inconcuso que, la vulneración de los principios en términos de lo expuesto por el partido apelante, no resulta ser correcta.

¹⁹ Visible en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

B) Agravios segundo y tercero: Vulneración al principio de exhaustividad y al principio de equidad.

62. En el presente apartado se atienden los agravios relativos a la vulneración al acceso a la justicia en su vertiente de exhaustividad, que el quejoso aduce bajo el argumento de que la valoración de la responsable es incorrecta, pues a su dicho, no está estudiando todos los enlaces, además de que no se estudia desde la causa de pedir. Añade, además, que la responsable nada dice respecto a las publicaciones denunciadas que vulneran y transgrede la norma constitucional invocada.
63. Refiere que la queja interpuesta, es por vulnerar el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Federal, que impone una restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, la cual obliga a suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en todos los medios de comunicación social, tanto del gobierno federal de los estados, como de los municipios y de cualquier otro ente público salvo las excepciones que marca el mismo y el acuerdo INE/CG559/2023.
64. Refiere que las conductas denunciadas, al no estar dentro de las excepciones del artículo referido, deben suprimirse o retirarse.
65. Por lo tanto, el quejoso refiere que la responsable le causa agravio al declarar improcedentes las medidas cautelares que se solicitaron para retirar toda propaganda gubernamental que denuncia porque en su perspectiva no se contempla dentro de las excepciones que el multicitado artículo 41, Base III, apartado c, segundo párrafo de la Constitución Federal establece.
66. El recurrente, pretende demostrar su dicho a partir del análisis que realiza al contenido de las publicaciones que denuncia²⁰, en donde refiere al medio de difusión, tema, enlace, plataforma, fecha de publicación, e inserta una imagen de las supuestas publicaciones que denuncia.
67. Posteriormente, argumenta que se ocasiona un daño irreparable al principio de

²⁰ A fojas 41 a 72, de su escrito de queja.

equidad en la contienda al declarar la improcedencia de las medidas cautelares, puesto que continúan en circulación las publicaciones denunciadas.

68. Además, manifiesta que a decir de la responsable, no son materia de analizar en etapa cautelar, es decir, solo en el fondo, lo cual ha dicho del quejoso es contrario a la naturaleza de las medidas cautelares, cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no solo de otra resolución, sino también del interés público, pues a dicho del quejoso, buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica, y por lo tanto, aduce que la responsable violó el principio de exhaustividad.
69. A partir de lo anterior, de igual forma, considera vulnerado el artículo 16 de la Constitución Federal, debido a que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.
70. Por otra parte, el quejoso considera que, es la indebida aprobación del acuerdo mediante el cual se determina respecto a la solicitud de medidas cautelares, lo cual sustenta como vulneración al principio de equidad.
71. Lo anterior, pues si bien señala que aun cuando los periodistas son un sector al que el Estado Mexicano está compelido a otorgar una protección especial al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública, y por ello, gozan de un manto jurídico protector respecto de su labor informativa, la presunción de licitud de la que goza dicha labor, puede ser superada cuando exista prueba en contrario.
72. Refiere que la adición del término “adquiera” que prevé la norma constitucional y legal, a su criterio, tiene como finalidad el evitar la simulación que se puede dar al obtener de forma indebida cobertura informativa, pues, existe la posibilidad fáctica de obtener espacios con formas susceptibles de ser utilizadas por partidos políticos y candidatos.

73. Por lo anterior, considera que la autoridad responsable dejó de observar su deber de impartir justicia de manera completa, es decir su obligación de velar que en el presente asunto se examinaran únicamente las cuestiones controvertidas, por lo cual solicita revocar el acuerdo controvertido.
74. Pues alude que se dejó de atender su causa de pedir, que lo es la vulneración al artículo 41, Base III, apartado C, de la Constitución Federal, y al acuerdo INE/CG559/2024, que le atribuye a la gobernadora, sin que la responsable velara el cumplimiento de estos.
75. Toda vez a su juicio, la responsable, dejó de atender los principios que rigen la medida cautelar como lo son el principio del buen derecho y de peligro en la demora.
76. Ahora bien, como se adelantó, del análisis conjunto de los agravios citados, este Tribunal considera que devienen en **infundados e inoperantes**, atención a las consideraciones siguientes:
77. Primeramente, debe decirse que son **inoperantes** sus argumentos en relación a la supuesta transgresión a los principios de exhaustividad, imparcialidad, neutralidad y equidad, que hace valer en sus agravios **segundo y tercero**.
78. Se dice lo anterior, puesto que en únicamente se limita a señalar que, con el acuerdo combatido se violentan los principios y disposición constitucional que alude, sin que se adviertan razonamientos o argumentos del apelante tendientes a justificar que dichos principios fueron efectivamente vulnerados, en los términos expuestos por el impetrante.
79. Se dice lo anterior, porque del análisis de sus motivos de agravio respectivos no se advierte que emita razonamientos lógicos jurídicos tendientes a controvertir los argumentos emitidos en el acuerdo cuestionado, ni mucho menos se advierte que, el órgano administrativo responsable haya trasgredido el principio de exhaustividad, dado que las conductas analizadas a fin de pronunciarse en el acuerdo impugnado **se realizó de conformidad con lo solicitado en su escrito de queja primigenia por cuanto a las medidas cautelares**; por ende, no se puede arribar a la conclusión de que con el acuerdo impugnado se

transgreden los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, en los términos que él expone.

80. Al respecto, resulta relevante señalar que, la Sala Superior, ha considerado en diversas ejecutorias que, cuando el impugnante omite expresar argumentos debidamente configurados, para controvertir las consideraciones que sirvieron de sustento para la emisión del acto impugnado, los conceptos de agravio deben ser calificados como inoperantes, ya sea porque se trate de:
1. Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;
 2. Argumentos genéricos, vagos o imprecisos;
 3. Cuestiones que no fueron planteadas en la instancia previa y cuya resolución motiva el juicio de alzada, y
 4. Alegaciones que no controviertan los razonamientos de la responsable, que son el sustento de la sentencia o acto controvertido.
81. En el caso se surten los supuestos 1, 2 y 4, pues es claro que el justiciable se limita a señalar en forma genérica, que con el actuar de la responsable se violentan los principios y disposición constitucional que señala, sin emitir razonamientos lógicos jurídicos tendientes a justificar tal cuestión.
82. En este orden de ideas, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto en las fracciones VI y VII del artículo 26 de la Ley de Medios, en la promoción de los escritos de impugnación se exige la mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que cause el acto o resolución impugnado.
83. Por tanto, los agravios en los medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el impetrante exponga hechos claros y precisos, así como los motivos de inconformidad relacionados con el acto impugnado que estime violenten el marco normativo en los procesos electorales, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y consideraciones del acto

o resolución impugnada.

84. En este sentido, acceder a la solicitud del actor con la mera referencia de algunos principios que a su consideración se encuentren infringidos, sin emitir razonamientos lógicos jurídicos tendientes a justificarlo, propiciaría la promoción de medios de impugnación carentes de materia controversial, lo que precisamente los hace inoperantes.
85. Debe precisarse al caso que, con independencia de lo razonado con antelación, la supuesta vulneración a los principios que refiere el impetrante resulta incierta, pues como se expondrá a continuación, la autoridad responsable, atendió ajustado a derecho -partiendo de la solicitud de medidas cautelares y de cada uno de las infracciones denunciadas- las pretensiones del PRD.
86. Ahora bien, respecto a lo señalado por el apelante relativo a la vulneración al **principio de exhaustividad** por la difusión de las publicaciones que denuncia, debe tenerse en cuenta que **por 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 ciudadanía²¹.
87. Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda²², 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.

²¹ 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.

²² SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

88. En tal sentido, la referida Sala ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto²³:
- a. 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.
 - b. Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.
 - c. Con relación a su **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.
89. 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.
90. 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 ciudadanía²⁴.
91. 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.
92. Bajo esa lógica, en el caso particular se estima que derivado de la solicitud del PRD de adopción de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, se advierte que, en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable realizó una valoración preliminar de los medios de prueba para efecto de determinar la procedencia o no del dictado correspondiente; para lo cual consideró todas las imágenes contenidas en el escrito de queja y que igualmente inserta en el acuerdo impugnado, así como los actos de investigación preliminar realizados

²³ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

²⁴ 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.

por la Dirección Jurídica, consistentes en el acta de inspección ocular de fecha seis de mayo, levantada a los enlaces denunciados por el quejoso.

93. Luego entonces, la autoridad responsable precisó que del estudio del material probatorio aportado y desahogado en la investigación preliminar, no se advertía *prima facie*, alguna irregularidad que acreditara la necesidad de otorgar las medidas cautelares solicitadas, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro a la demora, conforme la relatoría de los hechos y de la petición del dictado de la medida cautelar.
94. Lo anterior, porque en el caso la Comisión responsable, no observó que de manera preliminar se configure la vulneración de los bienes jurídicos tutelados o su puesta en peligro, que requiera la urgente intervención de la Comisión, opinión que se comparte por este órgano jurisdiccional.
95. Se afirma lo anterior, ya que de la valoración judicial que este Tribunal realiza, advierte que derivado de un análisis en conjunto de las actuaciones de la responsable, esta atendió todas y cada una de las infracciones que el apelante denuncia en sus escritos de queja, **estudiando todos los elementos presentados por el quejoso**, pues estudia las publicaciones hechas por la Gobernadora denunciada y medios de comunicación también denunciados.
96. Así, resulta claro que la Comisión responsable efectuó su análisis con base en la probable **violación a la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales**, dispuesta en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal.
97. De esta forma, tal y como se precisa en el acuerdo controvertido, sobre dichas probanzas se realizó el análisis respectivo y sobre las cuales concluyó de forma preliminar -sin efectuarse un análisis de fondo- que dichas publicaciones no transgreden la prohibición constitucional en los términos que el apelante refiere.
98. Es de señalarse que, para arribar a su conclusión la responsable en el apartado considerando, a párrafo 27, estableció el marco normativo que consideró idóneo a fin de resolver el dictado de las medidas cautelares en los términos solicitados,

en donde se puede observar que, de entre otros, los Lineamientos para Garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad, en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, del INE, en donde, de entre otros, define el concepto de propaganda electoral.

99. De esta forma, la responsable realiza el análisis preliminar de los elementos de prueba para acreditar *prima facie* la conducta denunciada, primeramente, refiere que cinco de las publicaciones denunciadas se realizaron en la cuenta verificada de la red social Facebook de la gobernadora denunciada.
100. Como resultado de lo anterior, la responsable estableció que, por cuanto al **contenido** de las publicaciones denunciadas que fueron realizadas por la **servidora pública denunciada** (identificadas con los números **3, 4, 5, 18 y 25**), de estas no se desprendían ni de manera indiciaria, elemento alguno que permita presumir una sobre exposición de la aludida Gobernadora, puesto que se trata de publicaciones relativas a algunas de las actividades realizadas por esta los días veinte veintidós y veintitrés de abril y su asistencia a diversos eventos, **y que estas son realizadas con motivo del ejercicio del cargo que ostenta.**
101. Asimismo, la responsable acota que, en dichas publicaciones de la Gobernadora denunciada no se acredita la propaganda gubernamental sino más bien, dichas publicaciones están encaminadas a **informar** a la ciudadanía quintanarroense sobre diversas actividades en su calidad de Gobernadora del Estado de Quintana Roo.
102. En cuanto al argumento esgrimido por el quejoso de que las publicaciones denunciadas no se encuentran dentro de las excepciones a la restricción de propaganda gubernamental en periodos de campañas del artículo 41, Base III, Apartado C, la autoridad responsable, como se ha referido anteriormente, **no advirtió que se tratasen de propaganda gubernamental.**
103. Ello, a partir de que, con base en la definición de propaganda gubernamental que se establece en el Lineamiento para Garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad, en materia electoral por parte de las

personas servidoras públicas, del INE, el criterio de la Sala Superior²⁵ del análisis en conjunto que se realiza de las publicaciones realizadas por la gobernadora denunciada, en el caso no se trata de propaganda gubernamental.

104. Razonamiento que se comparte, pues del análisis preliminar a dichas publicaciones, se aprecia que versan sobre **la información relacionada con las actividades que en el ejercicio del encargo desempeña** la Gobernadora denunciada, mismas que se estima se encuentran apegadas a lo dispuesto en la jurisprudencia 38/2013 de la Sala Superior, de rubro **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**. De modo que, contrario a lo sostenido por el recurrente, sobre esta temática se pronunció ampliamente la responsable,
105. Bajo esa óptica, debe decirse que tampoco le asiste la razón al impugnante respecto a la supuesta vulneración al principio de exhaustividad que aduce, dado que, se advierte que la Comisión responsable sí analiza tanto las pruebas aportadas como el resultado obtenido de la inspección ocular practicada, y de las cuales, fue posible advertir que no cumplen con los elementos que permitan calificarlas como propaganda gubernamental.
106. En relación con el análisis que la Comisión responsable realizó a partir de las publicaciones denunciadas imputadas **a los medios de comunicación** y que se identifican en el acta circunstanciada con los numerales **1, 2, 6 al 17, 19 al 24 y 26 al 39**, determinó que en su totalidad corresponden a **notas periodísticas**, sobre las cuales estableció que se encuentran protegidas bajo el amparo de la libertad de expresión, con el que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística que constituye un eje de circulación de ideas e información pública, por ende, consideró que estas se encontraban amparados por la libertad periodística y el derecho humano a la libre difusión y manifestación de ideas.

²⁵ El cual lo hace descansar en el criterio sustentado en el SER-PSC-69/2019.

107. Lo anterior, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución Federal y las jurisprudencias **15/2018** de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**, y **18/2016** de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**, ambas emitidas por la Sala Superior, por lo que en su estima no es posible establecer que dichas publicaciones sean propaganda gubernamental, sino que corresponden a notas periodísticas e informativas, por no encontrarse en el expediente probanza alguna que a partir de su valoración preliminar pudieran desvirtuar la presunción de licitud de la actividad realizada por los diversos medios denunciados a partir del contenido de sus publicaciones.
108. En ese sentido, se considera correcta la determinación de la responsable pues, como se ha venido dilucidando, es dable corroborar en las imágenes aportadas por el quejoso, adminiculadas con el acta de inspección ocular realizada por la Dirección Jurídica, efectivamente se trata de notas periodísticas, pues lo relevante resulta ser la circunstancia de que, **en ninguna de ellas se observan elementos que permitan de manera indiciaria**, como lo razonó la Comisión responsable, **inferir de un análisis preliminar, que dichas publicaciones puedan ser calificadas como propaganda gubernamental**, conforme a las directrices previamente reseñadas en esta sentencia y que han sido establecidas por la Sala Superior.
109. Pues, se insiste en que, las publicaciones denunciadas e imputadas a los diversos medios de comunicación, se tratan de notas informativas o de carácter noticioso en las que se hace referencia a algunas actividades realizadas por la Gobernadora denunciada y su asistencia a algunos eventos, publicaciones en las que se hace del conocimiento de actividades realizadas por esta en el ejercicio de su cargo, **observándose que su nombre e imagen ocupan un lugar secundario**.
110. De esta forma, para la autoridad responsable no se acredita la necesidad de ordenar el retiro de esas publicaciones en tutela preventiva de la equidad en la contienda electoral.

111. Criterio que es compartido por este Tribunal, porque no existen elementos que permitan tener por actualizada la prohibición constitucional en los términos pretendidos por el quejoso, pues no se observa *prima facie* que el contenido e intención de dichas publicaciones imputadas a la y los denunciados, basten para calificarlas como propaganda gubernamental, pues en ninguna de ellas se advierte alusión alguna que permita inferir, de manera indiciaria y en sede cautelar, que se trate de propaganda gubernamental.
112. Con lo hasta aquí apuntado queda de manifiesto lo **infundado** de sus motivos de agravio, puesto que en el acuerdo controvertido se puede advertir que la responsable sí fue exhaustiva en el análisis de las conductas denunciadas con base en las probanzas y constancias del expediente, para poder realizar el análisis preliminar por encontrarse en sede cautelar.
113. Para el caso, es importante destacar que, las publicaciones denunciadas atribuidas a los medios de comunicación no fueron difundidas por la servidora pública denunciada, ni por el Gobierno del Estado como se precisa igualmente en el acuerdo controvertido, aunado al hecho de que, al momento de resolver las medidas cautelares solicitadas, no se contaba con alguna constancia en autos del expediente, de la cual sea posible advertir la contratación por parte de la denunciada, ya sea a través del Gobierno del Estado o a título propio, con dichos medios de comunicación, que permita inferir algún pautaado como lo refiere el apelante.
114. Bajo esas circunstancias, adicionalmente debe decirse que en el caso particular, este Tribunal advierte que de las constancias que obran en autos, así como de una valoración judicial de todos los elementos en el expediente, tampoco se observan cuestiones que permitan desvirtuar la presunción de licitud con la que cuenta la labor periodística, ya que dicha presunción sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor.²⁶

²⁶ De conformidad con la Jurisprudencia 15/2018 de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.**

115. A mayor abundamiento, no pasa inadvertido para este Tribunal que, desde su escrito de queja, es posible inferir la pretensión del PRD de que, con la descripción que él otorga a las imágenes que inserta en dichos escritos, se tengan por actualizados los elementos para configurar las publicaciones como propaganda gubernamental.
116. Con lo hasta ahora razonado, contrario a lo que expone el accionante, resulta incorrecto que la responsable dejara de tutelar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales.
117. En consecuencia, este Tribunal, no advierte la vulneración al principio de exhaustividad en los términos esgrimidos por el apelante, pues la autoridad responsable atendió cada una de las pretensiones de este **en sede cautelar**, ya que si bien, dentro de su **análisis preliminar** refiere que no hay elementos que al menos de forma indiciaria acrediten la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, ello se realiza *prima facie*, lo que está correcto y permitido.
118. No pasa inadvertido para este Tribunal, que el recurrente considera vulnerado el acuerdo INE/CG559/2023, que alude relativo a las excepciones para la difusión de propaganda gubernamental; sin embargo, primeramente, debe decirse que el acuerdo al que realmente hace referencia es el diverso INE/CG228/2024, mediante el cual se responde a las consultas presentadas al amparo del acuerdo INE/CG559/2023 citado.
119. Por otra parte, con base en el razonamiento sustentado por la autoridad previamente expuesto, en el caso particular, no resulta aplicable el aludido acuerdo, por no encontrarnos ante la presencia de propaganda gubernamental, como ampliamente se expuso en líneas que preceden, de modo que, contrario a lo manifestado por el recurrente, no existe una falta de exhaustividad o una indebida fundamentación o motivación por no sujetar el acuerdo controvertido con base en un acuerdo que no regula el caso concreto.
120. Puesto que, a partir de los Lineamientos que cita la responsable, así como a partir del criterio sustentado por la Sala Superior, se concluyó que en el caso,

prima facie, no se encontraba ante la propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, como sostiene el quejoso.

121. Lo anterior, sin soslayar que, en todo caso, corresponderá a esta autoridad jurisdiccional determinar en el momento procesal oportuno, respecto de la actualización de dicha prohibición constitucional, por corresponder a un estudio de fondo y no, como un elemento determinante para la procedencia o no, de las medidas cautelares solicitadas en términos del partido apelante.
122. Lo expuesto, se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior, al establecer que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema, es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no, una violación a la Constitución Federal o a la Ley²⁷.
123. En conclusión, esta autoridad jurisdiccional, por las consideraciones antes vertidas, considera que el acuerdo impugnado sí fue exhaustivo en lo que fue la materia de estudio del mismo.
124. Se afirma lo anterior porque de la simple lectura del acuerdo controvertido se puede concluir que la Comisión responsable no solo inserta los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios en los que funda su determinación, sino que adicionalmente alude a los criterios jurisprudenciales que aplican a cada tema que se somete a su análisis, y que han quedado reseñados en esta ejecutoria, sin soslayar que también se advierte que la responsable emite razonamientos lógico jurídicos que motivan sus conclusiones.
125. Con base en todo lo expuesto y razonado, de lo cual se confirma la legalidad del acto impugnado, debe decirse que no ha lugar a la solicitud del partido actor para apercibir a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, por la supuesta responsabilidad administrativa que le pretendió imputar.
126. Por tal motivo, al haber resultado infundados e inoperantes los planteamientos

²⁷ Sentencia emitida por la Sala Superior recaída en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

expresados por el actor, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

127. Por lo expuesto y fundado, se;

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho corresponda.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, en sesión jurisdiccional, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones del mismo, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO