



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** RAP/100/2024.

**PROMOVENTE:** PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

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

**MAGISTRADO PONENTE:** SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

**SECRETARIADO:** DALIA YASMIN SAMANIEGO CIBRIAN Y NALLELY ANAHÍ ARAGÓN SERRANO<sup>1</sup>.

Chetumal, Quintana Roo, a veinticuatro de mayo del año dos mil veinticuatro<sup>2</sup>.

Sentencia que **confirma** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-129/2024** 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/178/2024.

## GLOSARIO

<b>Acto Impugnado</b>	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/178/2024.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Xalapa</b>	Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral

<sup>1</sup> Colaboró Grecia Jassury Uribe Ochoa

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

<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Autoridad Responsable/Comisión de Quejas</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>PRD/Partido actor/quejoso</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>Parte denunciada/ denunciados</b>	Ciudadano Pablo Gutiérrez Fernández en su calidad de presidente municipal con licencia aprobada por el cabildo, así como el Sindicato de Trabajadores del Ayuntamiento de Benito Juárez Quintana Roo y al medio de comunicación "Quintana Roo urbano"
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Ley General de Medios</b>	Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley General de Instituciones</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
<b>Lineamientos generales del INE/ Lineamientos del acuerdo INE/CG454/2023</b>	Lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomiendan a los noticiarios, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y las candidaturas independientes del proceso electoral federal 2023-2024, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Reglamento de Quejas</b>	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.**<sup>3</sup> El seis de mayo, se recibió en la Dirección Jurídica del 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 al ciudadano Pablo Gutiérrez Fernández en su calidad de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, perfil oficial de Facebook Pablo Gutiérrez Fernández (alias Pablo Gutiérrez), así como al Sindicato de trabajadores del citado Ayuntamiento, y al medio de comunicación **Quintana Roo Urbano**, por la presunta comisión de las siguientes conductas:
  - a. Cobertura informativa indebida, en donde hay uso de recursos públicos, así como de personas físicas y morales sin conocer su origen o si son entes impedidos en términos del artículo 21 del Reglamento de Fiscalización del INE.
  - b. 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.
  - c. Violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, por la supuesta transgresión a los principios de equidad e imparcialidad de los recursos públicos, así como en la contienda.

3. **Solicitud de medidas cautelares.** En el escrito de quejas, la parte denunciante, solicitó la adopción de medidas cautelares en el tenor literal siguiente:

*“1. Se ordene al Ayuntamiento de Benito Juárez el retiro de las publicaciones denunciados, así como las de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de red social de Facebook.*

*2. Se ordene a los denunciados: PERFIL OFICIAL DE FACEBOOK PABLO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ (ALIAS: PABLO GUTIERREZ), SINDICATO DE TRABAJADORES DEL AYUNTAMIENTO DE BENITO JUAREZ y QUINTANA ROO URBANO, se abstengan de realizar cualquier acto que constituya un posicionamiento adelantado en la cobertura informativo indebida y en consecuencia propaganda personalizada del C. PABLO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ y uso imparcial de recursos públicos.*

---

<sup>3</sup> Del sello de recepción, es dable advertir que el tres de mayo fue recibido el escrito de queja, ante el Consejo Distrital 02 con sede en Cancún.

3. Se ordene el retiro de las publicaciones que se denuncian y que difunden los medios de comunicación digital que se denuncian y que tienen las publicaciones en la red social FACEBOOK, y que las mismas están PAUTADAS, y que constituyen un posicionamiento adelantado en la cobertura informativa indebida y en consecuencia propaganda personalizada del C. PABLO GUTÉRREZ FERNÁNDEZ y uso imparcial de recursos públicos”.

4. **Constancia de registro.** El seis 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/178/2024; 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 diez URLs y una memoria extraíble USB proporcionados por el quejoso en su escrito de queja.
6. **Inspección ocular.** El siete de mayo, la servidora electoral designada 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 su escrito de queja, referidos en el antecedente que precede, misma que consta agregada en autos del expediente en que se actúa, para los efectos conducentes.
7. **Acuerdo impugnado IEQROO/CQyD/A-MC-129/2024.** El diez 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 doce 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 dieciocho 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/100/2024**, turnándolo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.

10. **Auto de Admisión.** El diecinueve 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 veintitrés 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/178/2024.

### **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 diecinueve 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, 116, 134, de la Constitución Federal; 449, numeral 1, inciso e), 474, y demás relativos y aplicables, de la Ley General de Instituciones; 425 fracción I 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 equidad; y **tercero**, en el que hace valer la probable violación al principio de legalidad por la supuesta carencia e indebida motivación y fundamentación.

### 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; sin que tal forma de proceder le depre juicio 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**".<sup>4</sup>
20. Cabe señalar que, el presente medio de impugnación al tratarse de un Recurso de Apelación es de estricto derecho, y por tanto no procede la suplencia en la expresión de los agravios hechos valer.

---

<sup>4</sup> 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/>.

## ESTUDIO DE FONDO

### I. CASO CONCRETO

21. 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 sus escritos de queja, de modo que para lograr su pretensión hace valer tres agravios en los que esencialmente plantea transgresiones a los principios de legalidad, equidad y exhaustividad.
22. Es decir, desde su perspectiva con tales publicaciones se configuran las transgresiones a las normas denunciadas a través de conductas consistentes en la presunta cobertura informativa que refiere por la supuesta violación a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo, 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, y relativos a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda en relación con el uso de recursos públicos; así como respecto de la restricción para la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, respectivamente.
23. 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 dichos principios, 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

24. A fin de pronunciarse respecto de la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD, la Comisión 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 **ocho** imágenes insertas en el escrito inicial de queja, mismas que reproduce en el acuerdo controvertido.
25. Precisando respecto de las imágenes **1 y 5** que corresponden a dos

publicaciones realizadas en la red social Facebook por distintos perfiles de medios de comunicación, tales como “Quintana Roo Urbano” (denunciado) y “Periódico Espacio” que no se encuentra como denunciado; y que en esas publicaciones se observan distintas notas periodísticas respecto de eventos a los que asistió el Presidente Municipal denunciado en dicha calidad que ostenta.

26. Asimismo, que las numeradas como **2, 3, 6, 7, y 8**, corresponden a publicaciones en la presunta página en la red social Facebook del Presidente Municipal denunciado. Y por cuanto a la imagen **4**, corresponde a publicaciones realizadas en dicha red social del Sindicato de Trabajadores del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.
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;** en consecuencia, les otorga valor indiciario.
28. En tal sentido, la responsable refirió que respecto a los hechos probados y para el pronunciamiento de la medida cautelar solicitada, se atendería la diligencia de inspección ocular practicada con fecha siete de mayo realizada a una memoria extraíble USB y los diez URLs aportados por el quejoso, las cuales calificó como pruebas técnicas, 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, mencionada en el párrafo que antecede, se tuvo por acreditada la existencia de las publicaciones presuntamente transgresoras de la norma aducida.

30. Derivado de tal situación, del análisis preliminar realizado por la responsable a los elementos de prueba para acreditar, prima facie, la conducta denunciada, la Comisión refiere que la captura con el URL 1 corresponde a la imagen de una supuesta factura expedida en el año dos mil veinte por “24 ALTERNATIVA EN PUBLICIDAD, S.A. DE C.V.” por el pago de servicio profesional de publicidad, y que dicha publicación no será materia de estudio, por no encontrarse relacionada con los hechos denunciados.
31. Asimismo, refiere la Comisión responsable que, se identificó en los contenidos alojados en los URLs lo siguiente: los marcados con los numerales 2 al 7 y 9, se trata de publicaciones realizadas en la red social Facebook y de estos, el 2 y 9, fueron realizados por medios de comunicación y del 3 al 7 son de la presunta cuenta del ciudadano denunciado, y el 8 fue realizado por la cuenta denominada “Sindicato de Trabajadoras del Ayuntamiento de Benito Juárez”.
32. Que respecto a la imagen y contenido del URL 10, no se pronuncia en razón de que no guarda relación con los hechos y sujetos denunciados, por tratarse de contenido relativo a la Gobernadora del Estado.
33. Establecido lo anterior, la autoridad responsable señaló que en cuanto a las publicaciones realizadas por medios de comunicación, estas 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 eliminadas, 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. Derivado de ello, refiere la responsable que su análisis sobre el dictado de las medidas cautelares se efectúa sobre los URLs marcados con los numerales 3

**al 7**, aduciendo que estos fueron publicadas por el ciudadano Pablo Gutiérrez Fernández en su calidad de Presidente Municipal de Benito Juárez, en las que observó el mismo se encontraba en distintos eventos públicos desempeñando actividades propias de su cargo.

35. Por cuanto al URL marcado con el numeral 8 observó al ciudadano denunciado con una ciudadana, en donde se mencionó que se sostuvo una presunta reunión con la misma.
36. Que 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 acreditaba la propaganda gubernamental, ya que, si bien fueron realizadas por los denunciados en sus cuentas de la red social Facebook, dicha información, no se apegó a la violación de la contienda, dado que únicamente compartían actividades que realizaban ellos mismos, y en cuanto a los medios de comunicación, en sus cuentas de la red social Facebook, estos únicamente eran notas informativas periodísticas.
37. De lo anterior, la Comisión responsable 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), intencionalidad (adhesión, aceptación o mejorar percepción ciudadana) y temporalidad así como del artículo 41 fracción III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, en el que se establece la restricción de difusión de propaganda electoral en el periodo de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, así como las excepciones a la difusión de la misma.
38. Respecto del **contenido** colige que de las publicaciones no se desprende que las mismas hagan referencia a contenido en materia electoral, toda vez que consisten en notas meramente informativas en las que se hace de conocimiento actividades y eventos a los que acude el denunciado en el ejercicio de su encargo como presidente municipal.
39. Respeto a la **intencionalidad**, concluye que las publicaciones denunciadas tienen carácter institucional sin que de las mismas se obtenga que se haga una

sobre exposición de la imagen del denunciado.

40. Respecto a la **temporalidad**, señala la responsable que las publicaciones denunciadas fueron realizadas dentro del periodo comprendido del trece al diecinueve de abril, siendo que si bien el periodo de campaña dio inicio el quince de abril, también es cierto que dichas publicaciones no corresponden a propaganda gubernamental y por lo tanto no vulnera la normatividad aplicable en la materia, continúa diciendo que, del acta circunstanciada de inspección ocular con fe pública se tiene por actualizado, toda vez que dichas publicaciones fueron realizadas en el mes de abril, fecha en la que ya se encontraba en curso el periodo de campaña electoral, el cual dio inicio el quince de abril, con la que se hace evidente que a la fecha de la publicación de dichos URL ya no se encontraba permitido difundir propaganda gubernamental.
41. Precisa que la propaganda gubernamental, conforme al criterio sostenido por la Sala Superior existe cuando el contenido de algún promocional, esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.
42. Que, de esa manera, en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal se establece que durante el tiempo que comprendan 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 toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas y municipios. En el mismo sentido se pronuncia el legislador local al establecer en el artículo 293, párrafo tercero de la Ley de Instituciones la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social la propaganda gubernamental. De igual manera resulta orientadora la Jurisprudencia 18/2018 a 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.”**

43. Asimismo, señala 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, 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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

<sup>5</sup> 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/>

<sup>6</sup> 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/>

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.<sup>7</sup>

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)<sup>8</sup>.

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 proceso<sup>9</sup>

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos<sup>10</sup>.

### 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

<sup>10</sup> Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

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

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

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

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

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**<sup>11</sup>.

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 Superior<sup>12</sup>, 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

<sup>11</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-37/2022.

<sup>12</sup> SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

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

En el acuerdo en mención el INE aprobó lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

#### **- Suspensión de difusión de propaganda gubernamental**

Que los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución 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 convocatoria<sup>4</sup> y hasta la conclusión de la jornada consultiva de un proceso de participación ciudadana. Todas aquellas campañas que se pretendan difundir por completo con anterioridad o posterioridad a este período no tendrán la necesidad de ser analizadas por esta autoridad.
- **Generalidad:** las campañas que pretendan difundirse deberán proporcionar información de interés general para la ciudadanía, es decir, que las personas destinatarias o receptoras finales abarquen un amplio porcentaje de la población donde pretendan transmitirse y no a un sector poblacional específico.
- **Fundamentación y motivación:** las solicitudes que remitan los entes gubernamentales deberán fundamentar y motivar de manera individual cada una de las campañas que presenten. El objetivo de este criterio consiste en que los entes señalen los preceptos jurídicos y las razones o argumentos que justifiquen la importancia, necesidad y generalidad en la difusión de la campaña respectiva.
- **Medio de difusión:** las campañas que pretendan difundirse deberán especificar que serán transmitidas en **radio o en televisión**.

**- De la propaganda gubernamental que se transmita sin solicitud**

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

#### IV. Análisis de los motivos de inconformidad

- **Decisión**

45. Este Tribunal estima que el acuerdo controvertido debe **confirmarse** al resultar **infundados** los planteamientos del partido promovente, pues no se advierte que la responsable haya incurrido en la vulneración de los principios constitucionales que hace valer, dado que por una parte es posible constatar que la Comisión de

Quejas basó su análisis preliminar en las pruebas aportadas por el quejoso, así como en el acta de inspección ocular levantada al efecto por la autoridad instructora.

46. Asimismo, es posible advertir que el análisis *prima facie*, y la consecuente determinación a la que arriba la responsable, resulta en relación con la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso en su escrito inicial de queja, atendiendo al momento procesal en el que se encuentra el caso concreto.
47. Con lo cual, no es posible afirmar, como lo pretende el quejoso, la vulneración a los principios de exhaustividad y legalidad en los términos por este planteados; 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.**

48. El impetrante señala que la resolución impugnada vulnera el artículo 17 de la Constitución Federal debido a que la Comisión responsable dictó las medidas cautelares siete días después de la presentación de la queja, incumpliendo así con los términos establecidos para tal fin. Aduce que, la denuncia fue presentada el tres de mayo y la Dirección Jurídica asentó que se recibió el seis de mayo y la sesión para resolverla se llevó a cabo hasta el diez de mayo, con notificación el once del mismo mes citado, aduciendo así que la responsable durante tres días desconoció la existencia de la queja.
49. 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 Especial Sancionador de la Ley de Instituciones, específicamente en los

artículos 425 al 431.

50. 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, las 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.
51. Refiere además que con tal conducta, la Comisión responsable actuó de manera arbitraria y caprichosa, al dejar de atender que 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 criterio, sin contar con esa atribución se la adjudicó para legalizar su acuerdo.
52. Por lo que según refiere, 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.
53. Derivado de lo anterior, este Tribunal, advierte que el motivo de agravio aducido por la parte actora resulta **infundado**, por las consideraciones que enseguida se exponen.
54. Es importante destacar, que contrario a lo manifestado por el recurrente, la autoridad responsable no trasgredió la normativa constitucional y legal, ya que tal y como se ha asentado en el acuerdo impugnado, el partido recurrente presentó su escrito de queja el día tres de mayo **ante el Consejo Distrital 2** del Instituto, con sede en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, lo que implica que si bien, se presentó ante un órgano desconcentrado del Instituto, ello no supone el inicio de los plazos que el propio Reglamento de Quejas dispone para la sustanciación de un escrito de queja en términos de un PES.
55. Pues justamente en el artículo 85 del citado ordenamiento dispone que, una vez recibida la denuncia, esta deberá ser turnada a la Dirección Jurídica para que

en un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a su recepción, se determine sobre la admisión o desechamiento de la misma, siendo que en el tercer párrafo de dicho dispositivo, se establece que cuando las denuncias sean presentadas ante los órganos desconcentrados del Instituto, deberán ser remitidas a este, **supuesto en el que el plazo de veinticuatro horas, se computará a partir de dicha recepción.**

56. Lo anterior aunado a que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 427 de la Ley de Instituciones citado por el propio actor, los plazos para la admisión del escrito de queja empezarán a correr, como ya se dijo, **cuando la Dirección Jurídica reciba el escrito**, que para el caso que nos ocupa, fue el **día 6 de mayo**, de modo que, el hecho de haberse aprobado el acuerdo de improcedencia de medidas cautelares el **diez** de mayo siguiente, en nada conlleva la vulneración al principio de justicia pronta, al que hace referencia, de ahí lo infundado del agravio esgrimido.
57. En ese sentido, lo **infundado** de los razonamientos expuestos a fin de demostrar su postura derivan de que, aun y cuando la Dirección Jurídica haya emitido el auto por medio del cual llevó a cabo el registro de su queja, ello no implica que dicha autoridad deba realizar el cómputo de los plazos para que apruebe el proyecto de las medidas cautelares solicitadas a partir de la fecha de presentación de la queja.
58. 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 de los autos de radicación levantados por la citada autoridad instructora.
59. Tales actuaciones jurídicas se encuentran establecidas en los artículos 427 de

la Ley de Instituciones y artículos 19, 21 y 59 del Reglamento de Quejas<sup>13</sup>.

60. A mayor abundamiento resulta 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 RESOLUCIÓN<sup>14</sup>,”** 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”<sup>15</sup>**
61. 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.**
62. En consecuencia, una vez recabadas las pruebas que, a consideración de la Dirección Jurídica, deben llevarse a cabo para resolver la adopción de medidas cautelares, presentó el proyecto de medidas cautelares a la Comisión de Quejas, aprobándose el diez de mayo. Sin que esto implique una violación al

---

<sup>13</sup> **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, expedites, 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.

**Artículo 59.** Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de notoria improcedencia, la Dirección, una vez que, en su caso, haya realizado las diligencias preliminares de investigación, suficientes y conducentes, dentro del plazo previsto legalmente para tal efecto, propondrá el Acuerdo respectivo a la Comisión, para que la misma se pronuncie al respecto en un plazo de veinticuatro horas.

...

En atención a la eventual complejidad del desahogo de las diligencias preliminares de investigación, tomando en cuenta la naturaleza de las medidas cautelares y con el fin de que las mismas resulten efectivas, la Dirección podrá reservar el proveer sobre las mismas hasta por un plazo adicional de cuarenta y ocho horas más del establecido en el párrafo anterior. Lo anterior deberá ser informado por oficio a las y los integrantes de la Comisión.

<sup>14</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

<sup>15</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

acceso de una justicia pronta y al principio del debido proceso, pues como claramente se observa, en el caso concreto el pronunciamiento de la citada Comisión fue cuatro días después a la recepción de las quejas ante la Dirección instructora, plazo que se estima resulta razonable.

63. Dicho actuar, igualmente se sustenta en lo dispuesto en la tesis XXV/2015 de rubro **“MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACION PRELIMINAR<sup>16</sup>**, la cual señala que, en situaciones excepcionales, derivadas 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.**
64. De manera que, este Tribunal, después de un análisis sistemático y funcional de las tesis antes expuestas 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 quejoso, no resulta ser idónea.

### **B) Agravio segundo: Vulneración al principio de exhaustividad.**

65. En cuanto al presente motivo de agravio, el quejoso refiere que la valoración de la responsable es incorrecta, pues a su dicho, se limitó a analizar la propaganda gubernamental y promoción personalizada de los servidores públicos, así como los elementos para identificar esta última, con lo cual según afirma se dejó de atender la causa de pedir primigenia.
66. Lo anterior, pues el partido quejoso refiere que la responsable no se pronuncia sobre el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, relativo a la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas

---

<sup>16</sup> Visible en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

electorales, así como tampoco se pronuncia acerca de la cobertura informativa indebida, que a decir del quejoso, se acredita con los temas y/o encabezados de las notas periodísticas denunciadas, que comprendió del trece al diecinueve de abril, y que por lo tanto, violó el principio de exhaustividad.

67. Añade además, que la responsable tampoco analizó el caudal probatorio que ofreció el partido quejoso, toda vez que se solicitaron requerimientos para autoridades, personas físicas, morales y/o jurídica, lo que a su juicio, viola el núcleo duro de derechos y del debido proceso, consistente en la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas.
68. En atención a lo anterior vertido, este Tribunal, advierte que el motivo de agravio aducido por la parte actora resulta **infundado** por las consideraciones que a continuación se precisan.
69. En ese sentido deviene de **infundados** sus argumentos dado que las constancias que obran en autos no se advierte que, el órgano administrativo responsable haya trasgredido el principio de exhaustividad, puesto que las conductas analizadas a fin de pronunciarse en el acuerdo impugnado se realizaron de conformidad **en lo solicitado en su escrito de queja primigenia**, 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.
70. Lo anterior es así dado que, como se expondrá a continuación, la autoridad responsable, atendió ajustado a derecho **partiendo de la solicitud de medidas cautelares**, y de las infracciones denunciadas, las pretensiones aducidas por el quejoso.
71. Respecto a lo señalado por el apelante relativo a la supuesta vulneración a la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda **propaganda gubernamental** durante las campañas electorales, debe decirse que, la Sala Superior ha sostenido que existe propaganda gubernamental cuando el contenido de algún promocional, está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público **y no**

**solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.**

72. El artículo 41, fracción III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establece una limitación temporal absoluta para la difusión (en medios de comunicación social) de toda la **propaganda gubernamental** durante los procesos electorales tanto federales como locales, cuya finalidad es garantizar el voto universal, libre, secreto y directo, así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio.
73. Asimismo, ha enfatizado que la finalidad o intención de dicha propaganda<sup>17</sup>, 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**.
74. En tal sentido, la autoridad de alzada ha precisado los parámetros que deben atenderse al respecto<sup>18</sup>:
- 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.

<sup>17</sup> SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

<sup>18</sup> Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

75. 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.
76. Bajo esa tesitura, en el caso particular se estima que, derivado de la solicitud del partido apelante 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 por la Dirección Jurídica, consistentes en el acta de inspección ocular de fecha siete de mayo, levantada a los enlaces denunciados por el quejoso.
77. En tal sentido, la autoridad responsable concluyó 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.
78. 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.
79. Se afirma lo anterior, ya que este Tribunal, 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 su escrito de queja, pues estudia las publicaciones denunciadas realizadas por los perfiles de Facebook y el medio de comunicación denunciados, observándose que efectuó su análisis preliminar con base en la conducta de propaganda gubernamental, cuestión que de igual forma se comparte por este Tribunal, atendiendo a que para estar en posibilidad de establecer si se está ante el supuesto de restricción de difusión

en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, dispuesta en el artículo 41 constitucional citado, es menester en primer lugar, definir si se configura, preliminarmente dicha conducta, lo que en la especie no acontece.

80. Dicho análisis lo realizó sobre la base de que, por cuanto al **contenido** de las publicaciones denunciadas que fueron realizadas, por el **ciudadano denunciado** (identificadas con los números **3 al 7**) así como las realizadas por el perfil denominado “Sindicato de Trabajadores del Ayuntamiento de Benito Juárez “, de estas no se desprendían ni de manera indiciaria, elemento alguno que permita acreditar la vulneración de la contienda.
81. En cuanto a lo alegado 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, sostiene que no se advierte que se tratasen de actos de propaganda gubernamental.
82. Argumento que se comparte, pues del análisis preliminar a dichas publicaciones, es posible advertir que versan sobre información relacionada con las actividades que en el ejercicio del encargo desempeña el servidor público denunciado, 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.**
83. Al respecto, resulta importante referir que, como lo ha sostenido la Sala Superior en diversas ejecutorias<sup>19</sup> existe la **información pública o gubernamental**, misma que en sentido amplio, abarca: un mensaje, un formato o soporte (publicaciones, documentos, informes, libros, representaciones visuales, auditivas, boletines, gacetas, trípticos, volantes, etc.), una finalidad (solucionar o evitar problemas a la ciudadanía; hacer promoción o propaganda, comunicar

---

<sup>19</sup> SUP-REP-142/2019 y acumulado

datos relevantes o de interés general, aportar conocimiento, etc.), y un proceso de comunicación que abarca una estrategia de comunicación (producción, almacenamiento, distribución, comunicación, recolección, etc.).

84. Así, bajo la concepción de dicha superioridad, la información pública o gubernamental, en sentido amplio, es la conformada por todos aquellos datos que son emitidos por el gobierno y el funcionariado público en ejercicio de sus facultades, con independencia de su finalidad específica.
85. Asimismo, que como concepto genérico, la información pública o gubernamental se puede clasificar, entonces en dos tipos: **información pública o gubernamental, en estricto sentido, y propaganda gubernamental**, y se distinguen fundamentalmente en atención a sus contenidos, finalidades y procesos.
86. Asimismo, razona que **la información pública o gubernamental**, en sentido estricto, es **información cuyos contenidos son neutros y su finalidad es informativa y comunicativa**, y abarca toda aquella información que los entes públicos ponen a disposición de la población en general, **por cualquier medio de comunicación, relativa a la gestión de gobierno**.
87. Coligiendo la citada autoridad que bajo esa óptica, **la información pública gubernamental se identifica con las excepciones previstas en la normativa electoral para efecto de la publicidad permitida durante los procesos electorales**, que no obstante están sometidas a criterios de necesidad, importancia, temporalidad, generalidad y justificación, establece que no deberá contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, no contener logotipos, slogans o cualquier otra referencia a un gobierno o sus dependencias o campañas institucionales.
88. En ese sentido, por cuanto a la noción de propaganda gubernamental, esta es amplia y abarca diferentes **formas de comunicación política**, refiriendo dicha superioridad que en el desarrollo de su doctrina judicial, al resolver el SUP-REP-185/2018, así como el SUP-REC-1452/2018 y acumulado, **enfaticó el elemento de la finalidad o intención de la propaganda, como una**

**comunicación gubernamental tendente a publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población;** a diferencia de aquella otra comunicación que pretende exclusivamente informar respecto de una situación concreta, para prevenir a la ciudadanía de algún riesgo o comunicar alguna acción concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.

89. En ese sentido, la **finalidad** de la propaganda gubernamental permite distinguir aquella que está permitida de aquella otra que se encuentra prohibida en la medida en que tiene por objeto persuadir para obtener un beneficio o apoyo que se traduzca en una ventaja electoral.
90. De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público 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 y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.
91. Bajo esas consideraciones, este Tribunal estima correcto el análisis de la responsable sobre la propaganda gubernamental que se denuncia, al establecer que no se actualizan, en sede cautelar, los elementos exigidos para que las publicaciones denunciadas sean calificadas como propaganda gubernamental, pues como ha quedado reseñado en esta ejecutoria, de manera preliminar, no es posible establecer que la **intencionalidad o finalidad** de las referidas publicaciones, es la de difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; ni que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, puesto que se reitera, por ser información o comunicación meramente informativa.
92. En el mismo sentido, se comparte lo razonado por la responsable, por cuanto al elemento de **temporalidad**, en el que colige que si bien se actualiza, en razón de que las publicaciones denunciadas acontecieron del trece al diecinueve de abril y la campaña electoral local inició el quince del mismo mes, periodo en el

que ya no se encontraba permitida la difusión de propaganda electoral, sin embargo, lo relevante y sustancial en el caso particular, resulta ser que las publicaciones denunciadas constituyen en todo caso información pública gubernamental y no propaganda gubernamental.

93. Bajo esa conclusión, debe decirse que tampoco le asiste la razón al impugnante respecto a la supuesta vulneración al principio de exhaustividad, dado que, se advierte que la Comisión responsable sí analiza tanto las pruebas aportadas como el resultado obtenido de la inspección ocular practicada, y de las cuales, fue posible advertir que no cumplen con los elementos que permitan calificarlas como propaganda gubernamental.
94. Ahora bien, 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 **2 y 9**, determinó que en su totalidad corresponden a **notas periodísticas**, sobre las cuales estableció que se encuentran protegidas por el manto del amparo a 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.
95. Lo anterior, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución Federal y las jurisprudencias **15/2018<sup>20</sup>** de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**, y **18/2016<sup>21</sup>** 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 dable 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

---

<sup>20</sup> Consultable en el link

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

<sup>21</sup> Consultable en el link

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=S&sWord=18/2016>

preliminar pudieran desvirtuar la presunción de licitud de la actividad realizada por los diversos medios denunciados a partir del contenido de sus publicaciones.

96. En ese sentido, se considera correcta la determinación de la responsable pues, como se ha venido dilucidando, es posible corroborar en los URLs ofrecidos por el quejoso, adminiculados con el acta de inspección ocular realizada por la Dirección Jurídica, que 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.
97. 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.
98. Criterio, que es compartido por este Tribunal, pues 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 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 y por ende sea susceptible de aplicarse las restricciones aducidas.
99. 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.
100. 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.

101. 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 Ley<sup>22</sup>.
102. Finalmente, por cuanto a su motivo de agravio relativo a la supuesta vulneración al **debido proceso**, porque no se hicieron los requerimientos que solicitó, negándosele así la oportunidad de aportar y ofrecer pruebas, debe decirse que, como se ha sostenido en diversas ejecutorias de este Tribunal, la actuación que lleve a cabo la autoridad instructora, obedece a los breves plazos para el pronunciamiento sobre las medidas cautelares, de ahí que se evidencia la imposibilidad material de efectuar el cúmulo de requerimientos solicitados por el PRD, siendo que en todo caso y en sede cautelar, dicha circunstancia no le genera agravio al partido actor, toda vez que, se estima que en la sustanciación del procedimiento especial, y previo análisis de su idoneidad y pertinencia, dichos requerimientos eventualmente pudieran llevarse a cabo.
103. Aunado a lo anterior, resulta oportuno referir que en el agravio previo al que se contesta, el propio accionante hace valer una supuesta vulneración a la justicia pronta, cuando aduce que la responsable no realiza la determinación de medidas cautelares en un *breve plazo* a partir de la presentación del escrito de queja, en donde además de lo contradictorio de ese argumento en relación con el ahora analizado, se advierte que en relación con la supuesta vulneración al debido proceso es inexistente, porque se insiste, en relación al breve término para emitir el dictado de la medida cautelar que se solicita por el quejoso, la responsable despliega una investigación **preliminar**, a partir de la cual se

---

<sup>22</sup> 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.

pronuncia en relación con el dictado de las medidas cautelares que solicita.

**C) Agravio tercero: violación al artículo 16 de la Constitución Federal al dejar de fundar y motivar la improcedencia de las medidas cautelares.**

104. El partido actor considera una indebida e incorrecta motivación y fundamentación del acuerdo impugnado, que violenta el principio de legalidad, dado que según aduce, la responsable desacata la línea jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha sostenido que para el dictado de las medidas cautelares, se deben cumplir dos extremos, a) apariencia del buen derecho, y b) peligro en la demora.
105. Lo anterior porque según su apreciación, la autoridad responsable parte de una falsa premisa cuando analiza la queja y las pruebas aportadas aunadas a las recabadas y desahogadas para mejor proveer; pues según señala, el argumento de la responsable en cuanto a declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas, está fuera del contexto de las conductas denunciadas, por lo que a su juicio, declarar improcedentes las medidas cautelares es atentar contra el orden constitucional y legal.
106. Seguidamente, señala, que la responsable al decir “...no se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral que ameriten la adopción de medidas cautelares...” viola lo dispuesto en la fracción V del artículo 421 de la Ley de Instituciones, y que es en términos del artículo 422 primer párrafo de la citada ley, mediante la cual la autoridad responsable realiza la investigación para el conocimiento cierto de los hechos, de ahí que considera el quejoso que el acuerdo impugnado es violatorio del principio de legalidad, al dejar de atender la norma especializada y atender un reglamento interno que no está por encima de la ley.
107. Además, a decir del quejoso, tal decisión es arbitraria y caprichosa porque sí existen elementos probatorios para acreditar las conductas denunciadas, y se dejó de analizar la causa de pedir primigenia de la queja, violentando la equidad de la contienda, de tal forma que la determinación de negar las medidas cautelares, es contraria a la línea jurisprudencial de la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-384/2016, en la cual señala respecto de la utilización de

recursos públicos para promoción de servidores.

108. Asimismo, refiere que la responsable no analiza la causa de pedir a partir de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora, ya que al negar la medida cautelar, violenta el principio de legalidad y de equidad de cara al proceso electoral, toda vez que el proceso local ordinario ya está en curso desde el cinco de enero, ocasionando un daño irreparable a la equidad en la contienda y al uso indebido de recursos públicos, ya que desde su óptica, las publicaciones denunciadas contenidas en los medios de comunicación y la plataforma de internet Facebook, con el pautaado que paga con la finalidad de promocionar la imagen y nombre del ciudadano Pablo Gutiérrez Fernández, presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, dejando de tutelar el principio de equidad en la contienda, por lo cual se dejó de atender la tutela preventiva.
109. De lo anterior, ya que refiere que dicha publicación se sigue circulando y consta en la identificación de biblioteca de Facebook, que posiciona a su beneficio a través de la promoción denunciada, lo cual la negativa de la responsable de dictar medidas cautelares deja en la impunidad el acto de propaganda gubernamental personalizada, a través de la compra del pautaado en las redes sociales.
110. El partido actor también señala que la responsable al entrar al estudio de fondo del asunto, cuando analiza los elementos de la promoción personalizada del servidor público denunciado, se olvida de la probable violación de derecho del cual se pide la tutela jurídica efectiva y el temor fundado de que mientras llegue dicha tutela, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el bien jurídico tutelado.
111. Toda vez que refiere que de la propia inspección ocular a los links se puede constar la imagen, nombre, cargo, lema y logros de gobiernos como logros personales del servidor denunciado, que beneficia directamente a Pablo Gutiérrez Fernández, ya que las publicaciones denunciadas promocionan y posicionan ante el electorado, a dicho servidor, lo que a su juicio es una transgresión permanente contra el bien jurídico tutelado que se pide y que está tutelado por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, es por ello que refiere

que la declaración de improcedencia de las medidas cautelares por la autoridad responsable, carece de fundamentación y motivación, al no cumplir con las exigencias constitucionales contempladas en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal.

112. En ese sentido nuevamente se tiene que el presente motivo de agravio aducido por el apelante, resulta **infundado**, lo anterior en relación a lo que seguidamente se expone.
113. Primeramente, debe decirse que conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución General, se exige 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.
114. Así, la fundamentación consiste en expresar el precepto legal aplicable al caso en concreto, mientras que la motivación implica mencionar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto o resolución, siendo necesario, para que esta sea correcta, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, esto es, que en cada caso en concreto se configuren las hipótesis normativas.
115. En ese sentido, para estimar que un acto de autoridad se encuentra debidamente fundado y motivado, no basta con que la autoridad cite los preceptos estimados aplicables, **sino que debe expresar las razones por las que considera que los hechos que imperan se ajustan a la hipótesis normativa**, pues de lo contrario, el gobernado desconocerá los motivos que impulsan a una autoridad para actuar de una manera y no de otra, viéndose disminuida así la certeza jurídica que, por mandato constitucional, le asiste<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Con sustento en la jurisprudencia 5/2002 de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)**”. Consultable en *IUS Electoral*, disponible en la página electrónica de este Tribunal.

116. En otro orden de ideas, una resolución estará **indebidamente** fundada y **motivada** cuando la autoridad emisora del acto invoque preceptos que no resulten aplicables al caso concreto o **mencione razones que no se ajusten a la controversia planteada.**
117. Asimismo, se tiene que las resoluciones jurisdiccionales deben dictarse de forma completa o integral, tal como lo ordena la Constitución Federal, en el artículo 17, supuesto del cual deriva el principio de exhaustividad.
118. 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.
119. En ese sentido, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris*. -apariencia del buen derecho-, unida al elemento *periculum in mora*, o temor fundado, de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.
120. 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.
121. En ese sentido, como ya ha sido expuesto con anterioridad, la responsable realizó el análisis respectivo -a partir de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora- al caudal probatorio aportado por el quejoso y administrado mediante acta de inspección ocular de fecha siete de mayo, de las cuales concluyó, de manera preliminar, que no se actualizaron actos contrarios a la normativa electoral que, en su caso, ameriten la adopción de medidas cautelares, argumento que se comparte por esta autoridad.
122. Lo anterior dado que, la 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, máxime que también se advierte que la responsable emite razonamientos lógico jurídicos que motivan sus conclusiones.

123. 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.
124. 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 Ley<sup>24</sup>.
125. Bajo las relatadas consideraciones, se estima que contrario a lo manifestado por el apelante, el acuerdo impugnado sí cuenta con la debida fundamentación y motivación, puesto que por un lado, en él se observa el marco normativo que resulta aplicable al caso concreto (párrafos 20 al 24 del acuerdo impugnado), asimismo, la responsable realiza la descripción y valoración de los elementos de prueba aportados por el quejoso (ocho imágenes y diez URL), describiendo cada una de ellas, otorgándoles el valor probatorio respectivo, así como exponiendo ampliamente las razones de la valoración a cada una, y con lo cual arribó a la delimitación de su estudio, que conllevó a circunscribirse respecto de las que guardan relación con la materia de la controversia (párrafos 27 al 46 del acuerdo controvertido).
126. De ahí que, por otro lado, la Comisión responsable bajo esa valoración probatoria preliminar, efectuó su análisis *prima facie* respecto de lo solicitado por el quejoso, por cuanto a las medidas cautelares, así como atendiendo a la naturaleza de estas, exponiendo las razones por las cuales no se configuraron los elementos de contenido, intencionalidad, y temporalidad de las

---

<sup>24</sup> 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.

publicaciones denunciadas, y por lo que no fue posible calificarlas, en sede cautelar, como propaganda gubernamental en los términos pretendidos por el quejoso, trayendo como consecuencia lógica jurídica, que no se configurara la transgresión a la prohibición contenida en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, aducida por el actor.

127. 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 apereibir a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, por la supuesta responsabilidad administrativa que le pretendió imputar.
128. Por tal motivo, al haber resultado infundados los planteamientos expresados por el actor, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.
129. 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 pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones del mismo, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**



**RAP/100/2024**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA EN FUNCIONES**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA  
CONTRERAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

**MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO**

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia RAP/100/2024, aprobada por el Pleno en sesión jurisdiccional del Tribunal Electoral de Quintana Roo en fecha veinticuatro de mayo de 2024.