



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** RAP/108/2024 Y  
ACUMULADO RAP/109/2024.

**PROMOVENTES:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL Y OTRA.

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

**TERCERO INTERESADO.**  
PARTIDO POLÍTICO MORENA

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SERGIO AVILÉS DEMENEGHI.

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

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

Sentencia que **revoca** el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-152/2024, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/PES/211/2024.

## GLOSARIO

### Acuerdo Impugnado

Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-152/2024; emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto de la medida cautelar solicitada en el número de expediente IEQROO/PES/211/2024.

---

<sup>1</sup> Colaboró Melissa Adriana Amar Castan

<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>Autoridad Responsable/Comisión de Quejas</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<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 General de Instituciones</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
<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>Partido Revolucionario Institucional/partido actor/PRI</b>	Juan Alberto Manzanilla Lagos, Representante del PRI ante el Consejo General del IEQROO
<b>Candidata promotora/Presidenta Municipal/Parte actora</b>	Roxana Lili Campos Miranda.
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador

## **ANTECEDENTES**

### **1. Contexto.**

1. **Calendario Integral del Proceso.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, el Consejo General aprobó el calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, para la renovación de los miembros de

los once ayuntamientos del estado de Quintana Roo, calendario respecto del cual destaca para los efectos de la presente sentencia lo siguiente:<sup>3</sup>

FECHA	ETAPA/ACTIVIDAD
03 de enero	Inicio del proceso de selección interna de candidatas y candidatos de los partidos políticos
05 de enero	Inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024
19 de enero al 17 de febrero	Periodo de Precampaña de Diputaciones y miembros de los Ayuntamientos.
18 de febrero al 14 abril	Periodo de Intercampaña.
02 al 07 de marzo	Periodo para solicitar el registro de planillas de candidaturas a miembros de los ayuntamientos.
15 de abril al 29 de mayo	Inicio de la campaña.
02 de junio	Jornada Electoral Local 2024.
30 de septiembre de 2024	Conclusión del proceso electoral local ordinario.

2. **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.
  
3. **Escrito de queja.** El catorce de mayo<sup>4</sup>, se recibió en la Dirección Jurídica del Instituto, un escrito de queja signado por el ciudadano José Humberto Araujo Rivera, en su calidad de representante propietario del partido político Morena ante el Consejo Distrital 09 del Instituto, por medio del cual denuncia a la ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, en su calidad de candidata a la Presidencia Municipal del H. Ayuntamiento de Solidaridad, por la supuesta vulneración al artículo 134 de la Constitución Federal, al violentar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda electoral, por la utilización de logros, acciones e imágenes de programas sociales, obras y actividades que ejecuta el Ayuntamiento de Solidaridad, la utilización de logos oficiales para promoción personalizada, haciéndolos pasar como propios, con la finalidad de obtener posicionamiento político ante el electorado.
  
4. **Medidas Cautelares.** En el mismo escrito de queja, la parte denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares, a la literalidad siguiente:

<sup>3</sup> Establecidas en el calendario integral del proceso electoral local 2023-2024, aprobado por el Instituto, mediante Acuerdo IEQROO/CG/A-071-2023 de fecha treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés.

<sup>4</sup> Se hace constar, que la queja cuenta con sello del Consejo Distrital 09, de fecha diez de mayo.

*“Se ordene a la denunciada el retiro inmediato de las publicaciones que se mencionan en el cuerpo del presente documento en razón de que violentan las disposiciones y principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

5. **Radicación.** El propio catorce de mayo, el escrito de queja referido en el antecedente 2 de esta sentencia, fue registrado por la Dirección Jurídica del Instituto con el número de expediente IEQROO/PES/211/2024; y entre otras diligencias ordenó la inspección ocular de ciento cincuenta y nueve URL'S, reservándose el dictado de medidas cautelares, así como la admisión o desechamiento, en su caso, del asunto en cuestión.
6. **Inspección ocular a los URL.** En la misma fecha del antecedente que precede, la servidora electoral designada para ello, realizó el acta circunstanciada de inspección ocular, con fe pública, a los URL proporcionados por el quejoso.
7. **Acuerdo impugnado.** El dieciocho de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió el acuerdo por el cual se determinó respecto a la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/211/2024, en cuyo punto primero se declaró procedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, decretando, en lo que interesa, lo siguiente:

*“PRIMERO. Se aprueba en todos sus términos el presente Acuerdo, y conforme a lo precisado en los Antecedentes y Considerandos del mismo, se determina declarar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** la adopción de las medidas cautelares, con tutela preventiva, solicitadas por el ciudadano José Humberto Araujo Rivera, en su calidad de Representante Propietario del partido político Morena.*

**SEGUNDO...**

**TERCERO...**

*CUARTO. Ordénese a la Ciudadana Roxana Lili Campos Miranda, candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, para que realice el retiro inmediato de los siguientes links electrónicos:<sup>5</sup>*

*..”*

8. **Notificación del acuerdo impugnado a la denunciada.** En fecha veinte de mayo, la autoridad responsable notificó el acuerdo impugnado a la denunciada,

---

<sup>5</sup> Se hace constar que se ordenó el retiro de 48 enlaces, visibles en las fojas 32 y 33 del acuerdo impugnado.

a través del representante del Partido Acción Nacional, acreditado ante el Consejo General del Instituto.

9. **Notificación del acuerdo impugnado a MORENA.** En la misma fecha del antecedente que precede, la autoridad responsable notificó el Acuerdo impugnado a MORENA, a través de su representante suplente, acreditado ante el Consejo General del Instituto.
10. **Escrito de Cumplimiento.** El veintiuno de mayo, se recibió ante el Consejo Distrital 09 del Instituto, el escrito de cumplimiento de la C. Roxana Lili Campos Miranda, mediante el cual informa haber eliminado de sus redes sociales las publicaciones ordenadas dentro de la medida cautelar.
11. **Segunda Acta Circunstanciada.** En fecha veintidós de mayo, la servidora electoral designada para ello, realizó el acta circunstanciada de inspección ocular, con fe pública, a los URL de los cuales se ordenó su eliminación.
12. En la misma fecha señalada previamente, y derivado de lo obtenido en el acta de inspección citada en el antecedente que precede, el Director Jurídico del Instituto dictó un auto en el que dio cuenta que aún subsistían publicados los enlaces identificados con los números 20, y del 26 al 48, por lo que ordenó se informe a la denunciada, para que instrumente las acciones conducentes para que de inmediato, sean eliminadas de la red social de Twitter e Instagram, las publicaciones alojadas en los referidos links.

## **2. Medio de Impugnación.**

13. **Impugnación del Partido Revolucionario Institucional.** El veintidós de mayo, el ciudadano Juan Alberto Manzanilla Lagos, en su calidad de representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto, y como integrante de la coalición “Fuerza y Corazón por Quintana Roo”, presentó ante la oficialía de partes del Instituto, escrito de impugnación en contra del acuerdo IEQROO/CGyD/A-MC-152/2024 dictado en el expediente IEQROO/PES/211/2024.

14. **Impugnación de la candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad.** El veintidós de mayo, la candidata denunciada presentó un medio de impugnación ante la oficialía de partes del Instituto, en contra del acuerdo IEQROO/CGyD/A-MC-152/2024 dictado en el expediente IEQROO/PES/211/2024.
15. **Radicación y turno.**
  - a) **RAP/108/2024.** El veintisiete 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/108/2024**, turnándolo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
  - b) **RAP/109/2024.** El veintisiete de mayo, el Magistrado Presidente de este Tribunal, tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite prevista en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar y registrar el expediente **RAP/108/2024**, así como acumularlo al diverso **RAP/108/2024**, y turnarlo a la ponencia a su cargo, en estricta observancia al orden de turno.
16. **Auto de Admisión.** El veintiocho de mayo, se dictó el auto de admisión en el presente recurso de apelación, de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracción III de la Ley de Medios.
17. **Cierre.** El treinta y uno de mayo, se dictó el cierre de instrucción de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción IV de la Ley de Medios.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

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

## 2. Causales de improcedencia.

20. 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.
21. Asimismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión dictado el veintiocho 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.

22. De la lectura realizada a los escritos de demanda interpuestos por las partes actoras, se desprende que su **pretensión** es que este Tribunal **revoque** el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-152/2024, emitido por la Comisión de Quejas; pues con lo ordenado en el mismo, relativo al retiro de diversas publicaciones contenidas en sus redes sociales personales, se le coarta su derecho a emitir propaganda electoral, cuando es candidata por elección consecutiva a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo.
23. Su **causa de pedir** la sustentan en que, a su juicio, la Comisión de Quejas con el acuerdo impugnado analizó indebidamente lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, así como la jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, y en

consecuencia el acto controvertido se encuentra, indebidamente fundado y motivado.

24. **Síntesis de agravios.** De los escritos de demanda, se advierte que las partes actoras en esencia hacen valer **un solo agravio**, relativo a la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, pues en su concepto, con el acto controvertido se limita el derecho de la candidata denunciada a realizar propaganda electoral a través de un criterio falaz y carente de sustento por parte de la Comisión responsable.

### 3.1 Metodología

25. Ahora bien, se estima pertinente referir que para el análisis de los motivos de agravio hechos valer por los recurrentes, este se realizará en el orden en el que fueron planteados; sin que tal forma de proceder le depre juicio alguno a quienes promueven el presente recurso de apelación, 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>6</sup>
26. 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.

## ESTUDIO DE FONDO

### I. CASO CONCRETO

27. De los escritos de demanda, se advierte que las partes actoras en esencia, con los motivos de agravio expuestos, pretenden que este Tribunal revoque el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas, que declaró parcialmente procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el partido

---

<sup>6</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/>.



Morena en su calidad de quejoso en el presente asunto.

28. Lo anterior porque, según manifiestan, la autoridad responsable efectuó un incorrecto análisis para arribar a la determinación de ordenarle a la candidata denunciada el retiro de **cuarenta y ocho** publicaciones contenidas en sus redes sociales de Facebook, X, e Instagram, por considerar que con ellas se actualizó una promoción personalizada de dicha candidata, y lo cual, señalan los enjuiciantes, la Comisión responsable analizó las publicaciones bajo el tamiz de la línea jurisprudencial para acreditar propaganda gubernamental, cuando en el caso, apuntan los apelantes, se trata de propaganda electoral.
29. De modo que, este Tribunal deberá analizar los planteamientos realizados por la y el recurrente, a fin de determinar si como lo refieren, la Comisión responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido, derivado del dictado de procedencia parcial de las medidas cautelares, o bien, debe de confirmarse el acuerdo impugnado.

## **II. Argumentos expuestos por la responsable en el acuerdo impugnado**

30. A fin de pronunciarse respecto de la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, la Comisión responsable establece en el acuerdo impugnado su estudio preliminar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, refiriendo como hechos denunciados, la supuesta vulneración al artículo 134 de la Constitución General.
31. Seguidamente, realiza el análisis preliminar de los medios de prueba que obran en el expediente, refiriendo que por cuanto a las ciento ochenta y siete imágenes aportadas por el quejoso en su escrito inicial, así como respecto al contenido de ciento cincuenta y nueve links, ofrecidos en lo individual, la responsable las califica como pruebas técnicas, a la luz de la Jurisprudencia de Sala Superior número **4/2014** de rubro **“PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN”**.

32. Al efecto, la responsable refiere que la Sala Superior, ha sostenido que las imágenes y los videos resultan ser pruebas técnicas, las cuales tienen un valor probatorio de indicio, que por sí solas, no hacen prueba plena, sino que necesitan ser corroboradas o adminiculadas con otros medios de convicción, por lo cual refieren que dichas publicaciones adquieren valor probatorio indiciario para los efectos correspondientes.
33. Aducen que a partir de los links aportados y de la solicitud del quejoso, la autoridad sustanciadora llevó a cabo una diligencia de inspección ocular con fe pública, a fin de verificar o no la existencia de las publicaciones referidas, por lo que de dicha actuación se acreditó su existencia, y que, dicha documental, adquiere valor probatorio pleno.
34. Añaden que en el expediente en que se actúa, obra un acta notarial de fecha seis de mayo, misma que se adjuntó al escrito inicial de queja, la cual contiene la fe y certificación de ciento veintidós links denunciados.
35. Conforme a lo anterior, la responsable refiere que noventa y nueve de los links que no serán objeto de análisis se debe a lo siguiente:
36. Respecto a los links **12 y 71**, la responsable refiere que se trata de los perfiles de “Lili Campos” en las redes sociales Facebook y X (antes Twitter), los cuales a dicho de la autoridad, no están relacionados con los hechos y las conductas denunciadas.
37. Por cuanto a los enlaces **1, 2, 13 al 25, 38 al 70, 80 al 117, 119, 120, 122 al 129 y 159**, la autoridad refiere que se trata de publicaciones las cuales al ingresar a los links no arrojan contenido alguno, por lo cual, conforme a lo denunciado, no será materia de estudio al no existir elementos materiales para el análisis conducente.
38. Que en ese sentido, la responsable otorga valor probatorio pleno a las direcciones electrónicas referidas en el escrito de queja con las que el quejoso pretende acreditar la existencia de las publicaciones denunciadas en la red social Facebook, del perfil verificado del usuario Lili Campos, así como del

Ayuntamiento de Solidaridad, como del medio de comunicación “Cancún Mío”, en las que a dicho del quejoso, la denunciada ha estado haciendo promoción personal de su imagen, nombre, su alias, y su voz.

39. Seguidamente plantea en el acuerdo impugnado su análisis preliminar de los elementos de prueba para acreditar *prima facie* la conducta denunciada.
40. En ese tenor, refiere que de los ciento cincuenta y nueve links que se presentaron, para efecto del análisis del dictado de las medidas cautelares, se analizarán del numeral **3 al 11**, del **26 al 37**, del **72 al 79**, **118**, **121** y del **130 al 158**, siendo los siguientes:
41. Al respecto alude que del **26 al 37**, se trata de publicaciones realizadas por el usuario denominado “Lili Campos” en la red social de Facebook; del **72 al 79**, se trata de publicaciones por el usuario “Lili Campos” en la red social X (antes Twitter); por cuanto a los enlaces **131 al 158**, se trata de publicaciones realizadas por el usuario “lilicamposmiranda” en la red social Instagram; los links 7, 118 y 130, se tratan de publicaciones realizadas por los medios de comunicación “Noticaribe” y “Cancún Mio”; y los enlaces **3 al 6**, **8 al 11** y **121**, se trata de publicaciones realizadas por el Ayuntamiento de Solidaridad.
42. Seguidamente, respecto a las publicaciones de los links del 26 al 37, 72 al 79, 131 al 158, la responsable analiza la conducta consistente en **promoción personalizada**, conforme a lo dispuesto por la Jurisprudencia 12/2015<sup>7</sup>, para determinar *prima facie*, si su contenido resulta violatorio de la normativa en la materia, arribando a lo siguiente:

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

*33. Se actualiza toda vez que, la publicación en estudio fue realizada por la propia denunciada en su cuenta verificada de la red social Facebook, y se desprende de forma preponderante la imagen de la referida ciudadana denunciada y que la hacen plenamente identificable en la propaganda motivo de estudio.*

*b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio*

---

<sup>7</sup> De rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

34. **Se tiene por actualizado**<sup>8</sup> toda vez que, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución General, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servido público.

35. Luego entonces, es posible establecer que dichas publicaciones estén encaminadas a realizar una promoción personalizada de la propia denunciada, toda vez que corresponden a publicaciones atribuidas por la denunciada en las que se advierte que las mismas, prima facie, se dirigen a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, al hacer la publicación en donde se visualiza la preponderancia de la imagen y el sobrenombre de la denunciada, ya que como se constató en el acta de inspección ocular de fecha catorce de mayo, se obtuvieron fotografías que en primer plano se tratan de la ciudadana denunciada, realizando renovaciones de luminarias, reforzamiento en la recoja de basura, cámaras de vigilancia, renovación al estadio Mario Villanueva Madrid, pasos peatonales, renovación de puerto aventuras, renovación de playa punta esmeralda, haciendo referencia en sus publicaciones con la palabra “renovado”. Referidas publicaciones de manera indiciaria advierten que tienen como objeto buscar la aceptación, simpatía, apoyo o el consenso de la población a favor de la servidora pública denunciada, a través de la gestión y/o realización de dichos actos, cuyos logros se difunden a través de las publicaciones denunciadas, cabe mencionar que la ciudadana denunciada no se encuentra separada de su cargo público, la cual se ostenta como Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, además de la composición visual de las publicaciones denunciadas, [...]

36. Derivado de ello, se observa preponderadamente la imagen y dicha publicación realizada por la propia ciudadana denunciada, la cual causa confusión ante la ciudadanía, toda vez que de las imágenes en mención, se advierte que continúa en el cargo de Presidenta Municipal de Solidaridad, aunado a ello, se visualiza en letras no muy visibles pero entendibles, la palabra “CANDIDATA”.

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

37. Se tiene por actualizado toda vez que al momento su publicación, realizada en el mes de abril de dos mil veinticuatro, se encontraba en curso el proceso electoral local ordinario dos mil veinticuatro en esta entidad.

40. En ese contexto, pueden establecerse, prima facie, que conforme a la revisión de las publicaciones denunciadas y de las características propias de la misma, se advierte que es posible adoptar la pretensión del quejoso respecto de las medidas cautelares en los términos solicitados, toda vez que, tal y como ha quedado establecido dentro del cuerpo del presente documento jurídico la publicación de mérito actualiza la promoción personalizada de la denunciada, toda vez que la misma fue difundida por la propia denunciada en su cuenta en la

---

<sup>8</sup> Lo resaltado es propio.

*red social Facebook, "X", antes Twitter e Instagram, el cual es administrado por la propia ciudadana denunciada; por lo tanto, es de señalarse que después de haber realizado un análisis preliminar de la normatividad aplicable a la materia, y de la solicitud de medidas cautelares realizada, esta comisión pudo establecer que la referida publicación, de manera preliminar, vulnera la normativa electoral establecida"*

43. Finalmente, por cuanto a las publicaciones efectuadas por la candidata denunciada, la responsable refiere que además, a partir de los elementos que obran en el expediente, existen elementos probatorios, a partir de los cuales se advierte una posible violación a la imparcialidad y la equidad del proceso electoral en curso en la entidad.
44. Por otro lado, respecto de las publicaciones efectuadas por el usuario "H. Ayuntamiento de Solidaridad", que corresponden a los enlaces 3 al 6, 8 al 11 y 121, de estos aduce preliminarmente que se trata de publicaciones en las cuales se advierten elementos que relacionan a la imagen de la servidora pública y en los que se plantean distintos logros y acciones y promesas gubernamentales, por lo cual, a dicho de la responsable, encuadra dentro de los contenidos que en términos de la línea Jurisprudencial de la Sala Superior y pueden ser calificados como propaganda personalizada.
45. No obstante lo anterior, respecto de los links en comentario, colige que en cuanto a su temporalidad, no se actualiza dicho elemento y por ende, no serán eliminados, ya que estos fueron publicados en los meses de enero, febrero, junio y noviembre del año dos mil veintidós y dos mil veintitrés, respectivamente, siendo en fechas anteriores al inicio del proceso electoral en curso.
46. Continuando con su análisis, la responsable se pronuncia respecto de una nota periodística realizada por los medios de comunicación digital Cancún Mio y Noticaribe, que refiere se encuentran alojadas en los links 7, 118 y 130, en la que se hace referencia a la inauguración de pasos peatonales para los estudiantes, lo cual realiza como candidata a la presidencia municipal de Solidaridad, aduciendo al respecto la responsable que dichas publicaciones son realizadas preliminarmente en pleno ejercicio de la libertad periodística con la que cuentan los medios de comunicación.

47. Asimismo, la responsable resalta que dichas publicaciones realizadas por el medio digital, corresponden a una nota periodística realizada en su portal web, que se encuentran protegidas con el manto protector del amparo de la libertad de expresión con el que cuentan los medios de comunicación en el ejercicio de su actividad periodística y que constituye un eje de circulación de ideas e información pública, que se encuentra amparado por la libertad periodística y derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas, refiriendo que de las constancias que obran en autos, de forma preliminar, no se desprenden elementos, ni siquiera indiciarios, que permitan considerar que dichas publicaciones no se realizaron en apego a dicho canon, sustentando esta valoración en la Jurisprudencia **15/2018**, de rubro **“PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”**, y en la Jurisprudencia **18/2016**, de rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES”**, emitidas por Sala Superior.
48. La responsable refiere que no es posible establecer que dicha publicación esté encaminada a realizar una promoción personalizada de la propia denunciada, toda vez que únicamente corresponde a una nota periodística e informativa, siendo que de las mismas, no se observan circunstancias de modo, tiempo y lugar que estén encaminadas a enaltecer la imagen de la denunciada, toda vez que su nombre e imagen ocupan un papel secundario en las publicaciones en comento, siendo el punto medular de las mismas dar a conocer a la ciudadanía las actividades realizadas por la ciudadana denunciada.
49. Que al respecto, señala que de las constancias que obran en autos, no se desprende que el medio denunciado haya realizado conducta alguna que vulnere la restricción a la difusión de propaganda personalizada, y en consecuencia no se cuenta con indicio alguno que haga presumible que dichas conductas puedan ser realizadas en un futuro, por lo que se está ante actos futuros de realización incierta y en consecuencia, no es susceptible adoptar como procedente la solicitud del quejoso por cuanto a la posible realización en el futuro de las conductas denunciadas.

50. Ello porque respecto de dichas publicaciones, señala la responsable que por cuanto a la tutela preventiva solicitada por el quejoso, de manera preliminar no existe ni de forma indiciaria, elementos que permitan presumir que las publicaciones denunciadas vulneren el marco normativo aplicable y en consecuencia no es posible determinar, bajo el principio de tutela preventiva, que se abstengan en lo futuro de realizar las publicaciones referidas por el quejoso.
51. Seguidamente, refiere la responsable que por cuanto a la tutela preventiva solicitada por el quejoso respecto de las publicaciones en las redes sociales de la ciudadana denunciada, de manera preliminar, establece la responsable, que existen de forma indiciaria elementos que permiten presumir que las publicaciones denunciadas vulneran el marco normativo aplicable denunciado en el presente asunto, por lo que determinó se eliminen las publicaciones denunciadas.
52. Respecto a publicaciones realizadas por el Ayuntamiento, colige la responsable que no es posible adoptar la pretensión del quejoso, ya que dichas publicaciones no fueron realizadas dentro del proceso electoral en curso, ya que corresponden a publicaciones de los meses de enero, febrero, junio y noviembre de dos mil veintidós y dos mil veintitrés respectivamente.
53. Por último, en el acuerdo controvertido refiere la responsable que se pronuncia respecto de la solicitud de medidas cautelares, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sustentando su actuar en la jurisprudencia P./J.21/98 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**
54. Con esa base, la responsable determinó ordenar a la candidata denunciada el retiro de las publicaciones denunciadas así como las de naturaleza similar, pues del análisis *prima facie*, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, la responsable consideró que en la solicitud de adopción de medidas cautelares realizadas por el quejoso, se tiene por cubierto el requisito establecido en las fracciones I y II del artículo 60 del Reglamento de Quejas,

pues aduce que se actualizaron actos contrarios a la normatividad electoral, que en su caso, ameriten la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, la cual determina como **parcialmente procedente**.

55. Por ello, la Comisión responsable determinó ordenar a la candidata, el retiro inmediato de las publicaciones alojadas en 48 links, y ordenó retirarlas en un plazo no mayor a veinticuatro horas contadas a partir de la notificación del acuerdo impugnado, debiendo informar dentro de las veinticuatro horas siguientes, el cumplimiento de lo ordenado en el acuerdo referido.
56. Finalmente, la responsable refirió que la determinación adoptada en el acuerdo, es con independencia de que el hecho referido por el quejoso en el escrito de mérito, pudiera o no constituir una vulneración a la normativas electoral estatal, pues únicamente se resuelve en relación con las medidas cautelares solicitadas, sin que con ello se determine respecto al fondo del escrito de queja de mérito.
57. Ahora bien, previo al estudio de los motivos de inconformidad planteados por los apelantes, 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 Legalidad

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

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

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

*(...)*

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

*(...)*



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

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

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

### **b) Fundamentación y Motivación**

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.<sup>9</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>10</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>11</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>12</sup>.

### **c) Principio de Exhaustividad**

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

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>13</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

<sup>9</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>10</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>11</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>12</sup> Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

<sup>13</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/>

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>14</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.

#### d) Naturaleza de las medidas cautelares

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

Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup>, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho, peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como de los valores y principios reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales, con la prevención de su posible vulneración.

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

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

Ahora bien, por cuanto a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones emitidas por los órganos electorales en las que se decida decretar una medida cautelar, se puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes<sup>16</sup>:

- **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."**

<sup>14</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/USEapp/>

<sup>15</sup> Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

<sup>16</sup> Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

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*. -**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.

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**”.<sup>17</sup>

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

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

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

#### e) Libertad de expresión y ejercicio periodístico

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

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

<sup>17</sup> Consultable en el siguiente link:

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

Así lo ha sostenido esta Sala Superior del Tribunal Electoral en la jurisprudencia **11/2008**<sup>18</sup>, de rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ese sentido, la libertad editorial y periodística, goza de una especial protección en lo que respecta a la definición de sus contenidos, puesto que en un régimen de auténtica libertad comunicativa, propio de una sociedad democrática, los agentes noticiosos tienen una plena libertad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su audiencia, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos más allá de los límites que el propio artículo 6° de la Constitución Federal prevé al efecto.

Respecto de este tipo de ejercicios periodísticos, la Sala Superior ha señalado<sup>20</sup> que los medios de

<sup>18</sup> Consultable en

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

<sup>19</sup> Consultable en

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

<sup>20</sup> Tesis X/2022 de rubro **“CENSURA PREVIA. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEBEN PERMITIR LA PUBLICACIÓN DE CONTENIDO INFORMATIVO O DE OPINIÓN DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE QUIENES EJERCEN EL PERIODISMO”**.

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

Libertades que, es posible decir, permean el quehacer periodístico en todas sus modalidades y que es dable considerar se extiende a su publicidad dada la presunción de licitud de que goza, conforme a lo señalado en la jurisprudencia **15/2018**<sup>21</sup>, de rubro: **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**; y tesis **IX/2022**<sup>22</sup>, de rubro: **PROTECCIÓN A PERIODISTAS. NO SE CONSIDERAN COMO SUJETOS ACTIVOS DE LA TRANSGRESIÓN AL PERIODO DE VEDA O JORNADA ELECTORAL, CUANDO EXPRESEN SUS OPINIIONES RESPECTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES, SIEMPRE QUE NO SE ADVIERTA UN VÍNCULO CON ALGÚN PARTIDO POLÍTICO O CANDIDATURA**.

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

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

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

Ahora bien, la Sala Superior ha considerado en reiteradas ocasiones<sup>23</sup> que las redes sociales, ofrecen el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que pueden monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues en dichas redes sociales los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

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

Ello, a partir de que, dadas sus particularidades, las publicaciones realizadas en dichas redes sociales gozan de los principios de espontaneidad y mínima restricción.<sup>24</sup>

Asimismo, dicha superioridad ha sostenido en relación al medio en el cual se realizó la difusión de los hechos denunciados; -es decir, las redes sociales-, que el internet es un mecanismo para que cualquier persona pueda difundir y acceder a información de su interés, y que su utilización ha permitido una descentralización extrema de la información. Debido a su rápida masificación en el espacio virtual, puede reproducirse con facilidad, especialmente tratándose de redes sociales, en las que sus usuarios intercambian información y contenidos (textos, imágenes, archivos, links a otras páginas, entre otros), de modo que crean una comunidad virtual e interactiva.

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

<sup>21</sup> Consultable en

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

<sup>22</sup> Consultable en:

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

<sup>23</sup> SUP-REP-542/2015 y acumulados, SUP-REP-123-43/2018, entre otros.

<sup>24</sup> De conformidad con lo establecido en diversas jurisprudencias emitidas por la Sala Superior, las cuales se mencionan a continuación: **17/2016** de rubro: **“INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.”**

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

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

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

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

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

#### g) Propaganda política o electoral

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

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

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

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

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

Del mismo modo, la Sala Superior ha emitido jurisprudencias<sup>25</sup> y tesis<sup>26</sup> respecto del equipamiento urbano, mismas que han dejado precedentes acerca del asunto.

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

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

#### h) Propaganda Gubernamental

En relación con lo que se debe entender como *propaganda gubernamental*, la Sala Superior ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el órgano revisor de esa Constitución general) se refiere a los **actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o servidores públicos o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno**<sup>27</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>28</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.
- Busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población.
- **Su contenido no es exclusiva o propiamente informativo**

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

La Sala Superior también ha considerado que **existe una transgresión al modelo de comunicación política cuando la propaganda gubernamental se encuentra dirigida a influir en las preferencias**

<sup>25</sup> Jurisprudencia **35/2009** de rubro: **EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUEL POR QUE SE PUEDEN FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL FEDERAL.** Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=35/2009&tpoBusqueda=S&sWord=35/2009>

<sup>26</sup> Tesis VI/2012 de rubro: Propaganda Electoral. La prohibición de colocarla en equipamiento urbano, incluye a los accesorios. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VI/2012&tpoBusqueda=S&sWord=VI/2012>

<sup>27</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-37/2022.

<sup>28</sup> SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

**electorales de la ciudadanía**, a favor o en contra de partidos políticos, o bien, de candidaturas a cargos de elección popular. Así, **la propaganda gubernamental no puede tener carácter electoral**.

#### i) Promoción Personalizada

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

Al respecto, en la jurisprudencia **12/2015**<sup>29</sup>, la Sala Superior estableció los elementos que deben ser considerados para poder estar en la posibilidad jurídica de determinar si una propaganda gubernamental puede constituir una infracción en materia electoral. Tales elementos son el personal, temporal y objetivo:

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

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

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

En este sentido, la Sala Superior<sup>30</sup> considera que la finalidad de las disposiciones constitucionales (y las legales que las desarrollan) tiene como propósito prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un **impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda, legalidad, imparcialidad y neutralidad**.

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

#### j) De la reelección

La Sala Superior<sup>31</sup> ha sostenido el criterio reiterado de que la reelección no es un derecho político-electoral en sí misma. Es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado y, en cuanto modalidad de ejercicio de dicho derecho, no opera en automático, sino que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales. Así se advierte de la tesis de jurisprudencia **13/2019 de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN"**.

Así, la Sala Superior, en diversos precedentes, ha establecido que la elección sucesiva o reelección constituye una modalidad del derecho a votar y, como tal, es susceptible de ser modulada o restringida, a partir de un ejercicio de ponderación con otros derechos o valores constitucionalmente relevantes.

En consecuencia, la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular, pueda contender nuevamente por el mismo, al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla las condiciones y requisitos legales y estatutarios previstos para su ejercicio, sin que el ordenamiento jurídico mexicano conceda el derecho a ser postulado necesariamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto. Es decir, que no hay una

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

<sup>30</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-111/2021

<sup>31</sup> Véase la sentencia **SUP-REP-197/2021**



garantía de permanencia, pues no constituye un derecho absoluto de la ciudadanía para su postulación de forma obligatoria o automática, de ahí que está limitada o supeditada a la realización de otros derechos, ya que constituye “una modalidad del derecho a ser votado”.

Por tanto, la naturaleza jurídica de la reelección es la de ser una modalidad del derecho a ser votado que permite la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por él mismo, al finalizar el periodo de su mandato, sin que la misma constituya un derecho absoluto para la postulación de forma obligatoria o automática, ya que está limitado o supeditado al otorgamiento de otros derechos previstos en la Constitución federal, en los tratados internacionales o en la normativa electoral y tal posibilidad está comprendida, en principio, en la libertad de los partidos políticos para definir sus candidaturas.

### Ley de Instituciones.

Por su parte la Ley local en su artículo **284 Bis** dispone que los partidos políticos, podrán postular vía reelección a los cargos de **presidencias municipales**, sindicaturas y regidurías de los Ayuntamientos que hubieran resultado electos como propietarios o suplentes en el proceso electoral local inmediato anterior, en pleno ejercicio de su derecho de autodeterminación, atendiendo en primera instancia a lo siguiente:

- I. La reelección se podrá ejercer de manera individual por las personas que ocupen los cargos en las Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que hubieran resultado electas como propietarias o suplentes.
- II. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
- III. En el caso de las Regidurías, se considerará reelección al cargo, independientemente de que la postulación en cuanto a la posición numeral fuera distinta a la de la regiduría que desempeñó.
- IV. Además de cumplir con los requisitos constitucionales y legales para la postulación, adjunto a la solicitud de registro correspondiente, deberá presentarse una carta con firma autógrafa de quienes se postulen a las presidencias municipales, sindicaturas y regidurías, especificando los periodos para los que han sido electas anteriormente en ese cargo.
- V. Los partidos políticos deberán garantizar la paridad de género, tanto vertical, como horizontal, conforme a la Constitución Federal, la Constitución del Estado, esta Ley y los Acuerdos que emita el Consejo General, asegurando la compatibilidad con el derecho de reelección. Se priorizará el cumplimiento y observancia del principio de paridad de género frente al derecho de reelección.
- VI. Los partidos políticos deberán garantizar que las personas postuladas por la vía de la reelección, no tengan sanciones por resolución de autoridad jurisdiccional competente y/o en su caso, sentencias firmes por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal, feminicidio, la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar o doméstica, violencia obstétrica, violación a la intimidad sexual, violencia vicaria o demás conductas antijurídicas semejantes o equiparables; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos, ni ser deudoras alimentarias morosas, al momento de la postulación, de conformidad con lo establecido por la fracción VII del artículo 43 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- VII. La reelección no será una excepción para el cumplimiento de la obligación de postular una fórmula de candidaturas jóvenes en la integración de planillas de los Ayuntamientos, con fundamento en el artículo 275, párrafo tercero, de esta Ley.
- VIII. Las personas que pretendan participar en la reelección, a más tardar un día antes del inicio de la precampaña, deberán notificar a través de una carta su intención al Consejo General, al Cabildo del Ayuntamiento que corresponda, así como a la presidencia del partido político respectivo.

Por su parte el artículo **284 Ter.** Dispone que en caso de proceder el registro de la candidatura que corresponda vía reelección, las y los integrantes de los Ayuntamientos, en su calidad de candidata o candidato deberán observar lo siguiente:

- I. Las y los integrantes de los Ayuntamientos con intención de reelección **podrán continuar desempeñando sus funciones y cargos durante todas las etapas del proceso electoral** o bien, podrán separarse del cargo, quedando en todos los casos como discrecional el ejercicio de ese derecho.
- II. Las y los integrantes de los Ayuntamientos que deseen buscar la reelección, deberán de notificar al Instituto con veinticuatro horas de antelación al inicio del periodo de campañas, si permanecerá desempeñando las funciones de su encargo o bien, optará por la

separación.

- III. En caso de optar por separarse del cargo, deberá hacerse del conocimiento del Instituto, mediante oficio que remita a la Dirección respectiva de su Junta General, el partido que haya postulado la candidatura, a través de su representante ante el Consejo General, en un término de veinticuatro horas contadas a partir de la presentación de la licencia correspondiente por parte del órgano competente para el efecto.
- IV. Las personas integrantes de los Ayuntamientos con intenciones de postularse por reelección que se hayan separado del cargo estarán sujetas a lo establecido en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y las disposiciones de la materia electoral.

284 Quáter de la referida Ley, se establece que quienes hayan manifestado su interés en la reelección a cargos **de presidencias municipales**, sindicaturas y regidurías de los Ayuntamientos, que optaren por no separarse del cargo, **no deberán realizar actos de campaña durante las actividades y demás eventos relacionados con las funciones propias de su encargo.**

Que de igual forma, deberán de atender las siguientes disposiciones:

- I. No deberán dejar de acudir a las sesiones o reuniones del Ayuntamiento por realizar actos de campaña;
- II. No deberán utilizar recursos públicos ya sea humanos, materiales o económicos que le correspondan para el ejercicio de su encargo, con la finalidad de salvaguardar los principios de neutralidad y equidad;
- III. No deberán hacer uso de los tiempos en radio y televisión que contrate el Ayuntamiento para fines de difusión oficial, ni utilizar los portales de internet y redes sociales de dependencias gubernamentales para promover su imagen y el voto a su favor o bien, para afectar la imagen de otra candidata o candidato a cargo de elección popular, partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes;
- IV. No deberán comisionar ni permitir ausencias del personal a su cargo en días y horas hábiles para llevar a cabo labores de logística y proselitismo en favor de su candidatura ni en perjuicio de otra candidata o candidato que aspire a algún cargo de elección popular, partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes;
- V. No deberán celebrar, ni participar en eventos masivos en donde se realice entrega de programas sociales y entrega de obra pública que afecten el principio de la equidad en la contienda electoral;
- VI. Se deberán abstener de la utilización de vehículos oficiales para el traslado de personal y logística con fines propagandísticos a favor de su candidatura o en perjuicio de cualquiera de sus contendientes, partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes;
- VII. No deberán condicionar la entrega de programas sociales de índole federal, estatal o municipal, ya sea en dinero, especie o realización de obras o suspensión de estas;
- VIII. No deberán retener la credencial para votar como condición para la entrega de programas sociales en dinero, especie u otras, y
- IX. Deberán cumplir con las obligaciones inherentes a su encargo.

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

- **Decisión**

58. Este Tribunal estima que el acuerdo controvertido debe **revocarse** al resultar sustancialmente **fundados** los motivos de agravio planteados por el PRI y la candidata denunciada, pues como lo refieren en sus ocurso, del análisis al acuerdo emitido por la Comisión de Quejas responsable, es posible advertir que fue incorrecto el análisis efectuado para arribar a la determinación de declarar parcialmente procedentes las medidas cautelares y ordenar a la candidata denunciada el retiro de cuarenta y ocho publicaciones alojadas en sus redes sociales personales.

59. Lo anterior porque, es posible constatar que la Comisión de Quejas si bien 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, ello lo hizo bajo el tamiz de una conducta presuntamente infractora de la norma, otorgándole el carácter de servidora pública a la denunciada, sin considerar que esta igualmente ostenta el carácter de candidata vía reelección al mismo cargo; y en consecuencia erróneamente calificó las publicaciones denunciadas como propaganda gubernamental, cuando en el caso, del análisis preliminar, resulta evidente que se está ante propaganda electoral.
60. Con lo cual, es posible afirmar indebida fundamentación y motivación, así como la falta de exhaustividad del acuerdo impugnado al no realizar un análisis correcto y completo de las publicaciones denunciadas, debido a que no atendió a los elementos y circunstancias particulares del caso concreto, y con ello la consecuente **vulneración al principio de legalidad** al que deben sujetarse todos los actos de autoridad; como se detalla en los motivos, fundamentos y consideraciones siguientes:

- **Justificación**

**Agravio único: Indebida fundamentación y motivación del Acuerdo impugnado.**

61. La candidata y el partido impetrante hacen valer un único motivo de agravio, consistente en la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, ya que afirman, se limita el derecho de la candidata a realizar propaganda electoral, a través del criterio falaz, y carente de sustento sostenido por la responsable.
62. Refieren les causa agravio que de forma dolosa y frívola se calificó la propaganda electoral como promoción personalizada, y por tanto ordenó retirarla de todas las redes sociales de la candidata denunciada, lo cual, a su criterio, atenta contra los derechos político-electorales de la candidata

denunciada, pues coarta su derecho a emitir propaganda electoral, cuando es candidata por elección consecutiva a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, sin fundamento legal ni motivación alguna.

63. Que la responsable determinó parcialmente procedente la medida cautelar solicitada, pues a su consideración, las publicaciones denunciadas infringían lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional y constituían promoción personalizada; y que para sustentar su hipótesis, la responsable analizó los elementos contenidos en la Jurisprudencia **12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, por lo cual señalan los quejosos, para poder sustentar su dicho, que la responsable primero debió advertir que el test realizado ha sido propuesto por la Sala Superior para analizar propaganda gubernamental, no así la propaganda electoral de una candidata en la que se incluyen sus logros de gobierno para capitalizar su gestión como servidora pública, cuando está conteniendo en elección consecutiva.
64. Asimismo refieren que, el primer grave error de la responsable radica en dictar una medida cautelar por vulneración al artículo 134, párrafo 8 de la Constitución, aduciendo como otro error que justamente el análisis de los links denunciados se realizó con base en la jurisprudencia 12/2015 antes referida, por lo cual, aducen que el test que usó la responsable para analizar la publicidad denunciada, no puede usarse para examinar la propaganda electoral que se ha emitido con motivo de la campaña en la contienda electoral por la presidencia municipal, en el ejercicio del derecho de la denunciada a ser votada, bajo el principio de reelección.
65. Lo anterior pues, afirman los quejosos, los elementos que se analizan tienen como finalidad identificar si la propaganda gubernamental que emitió algún ente de gobierno o servidor público se realiza con la finalidad de exaltar la imagen de un funcionario público o personalizar las acciones gubernamentales, y no para definir si tiene un fin institucional.
66. De ahí que, refieren los apelantes que, la jurisprudencia citada busca identificar si un servidor público emitió alguna propaganda gubernamental, en la que se

difunden logros de gobierno, con el objeto de exaltar algún elemento personal (nombre, imagen, voz) que implique apropiación del logro, por tales consideraciones, refieren que la infracción de promoción personalizada solo puede ser imputada a un servidor público **por difusión de propaganda gubernamental, no por propaganda electoral.**

67. Aducen que lo **infundado** del criterio de la autoridad responsable, es que sería absurdo que la propaganda electoral no tuviera como finalidad ganar la simpatía de la ciudadanía o capitalizar los logros de gobierno que se ha tenido como servidora pública, pues el objetivo de este tipo de propaganda es la de convencer a la ciudadanía que es la mejor opción para ostentar el cargo a la Presidencia Municipal, por lo cual añaden que en la propaganda electoral, a diferencia de la gubernamental, la idea principal es hablar de la persona, sus capacidades y logros de su trayectoria.
68. Por lo cual refieren que, bajo esta lógica, es obvio que la propaganda electoral se debe emitir una vez iniciado el proceso electoral y específicamente en la etapa de campañas.
69. Asimismo, añaden que basta la lectura del acuerdo impugnado para advertir que, a su juicio, la mala fe con que ha actuado la responsable para afectar la campaña de la quejosa Lili Campos, y coartar su derecho político electoral, lo cual aducen, puede traducirse incluso en violencia política en razón de género, pues bajo consideraciones, a dicho de los quejosos, totalmente absurdas, la responsable ordenó bajar la publicidad electoral, afectando el principio de equidad, sin ningún argumento o fundamento legal.
70. Aducen que por todas las consideraciones emitidas es que se puede afirmar que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación o motivación, ya que según refieren, la responsable no realizó un análisis serio de las publicaciones para determinar en primer término la naturaleza de la propaganda, en segundo lugar, la calidad en la que se emitió dicha publicidad, y por último revisar cuál es el tipo normativo o la infracción que pudiera estarse acreditando al hacer uso de sus logros como servidora pública en su propaganda electoral.

71. Ello porque según aducen, esas publicaciones las efectuó de conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia **2/2009** de rubro: **PROPAGANDA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**
72. En ese sentido, consideran que la responsable debió analizar la propaganda denunciada para advertir su naturaleza y determinar si se encontraba ante propaganda gubernamental o propaganda electoral, pues refieren que contrario a lo argumentado por la responsable, **la propaganda denunciada no puede ser calificada como promoción personalizada, pues no se está ante propaganda gubernamental sino electoral.**
73. Lo anterior porque según aducen, todas las publicaciones tienen elementos que con facilidad se puede desprender que se está ante propaganda electoral, pues se identifica el *nombre* de la candidata, el *cargo* por el cual contiende, la *coalición* que la postula, los emblemas de los partidos políticos que integran la coalición y el propio emblema de esta.
74. Asimismo, refieren que con independencia de que se incluye en dicha propaganda las obras o acciones gubernamentales que se han realizado en el ayuntamiento bajo su administración, así como la simple inclusión de un logro de gobierno, no es suficiente para desnaturalizar a la propaganda electoral, más aún, cuando la inclusión de estos elementos no está prohibida por la norma.
75. Del mismo modo advierten que la responsable no fue exhaustiva en analizar los links denunciados, no solo porque no realizó un análisis pormenorizado de cada publicación para **determinar su naturaleza**, sino porque se basó solo en las imágenes sin hacer una relación entre las imágenes publicadas y los *copys* que acompañaron cada publicación, de lo cual se desprende que las publicaciones, a su criterio, se realizaron con la finalidad de obtener el voto de la ciudadanía y que cada publicación iba acompañada de una propuesta de

campaña basada en el éxito de su administración municipal.

76. Añaden que otro aspecto que debió analizar la responsable es que la **calidad** en que emitió dichas publicaciones fue como **candidata** y no como servidora pública, dado que alegan que el hecho de ostentar una doble calidad no resulta ilegal y esa sola situación no hace más susceptible de cometer una infracción a la normativa, sin embargo, coinciden en que para la responsable no está clara la calidad de candidata en la publicación denunciada.
77. Refieren que basta analizar fecha y hora en que se dieron las publicaciones para advertir que fueron realizadas fuera de jornada laboral y por tanto, que fueron hechas en su calidad de candidata, y que de igual forma, aducen que la normativa le permite ostentar dos calidades, y que la Sala Superior ha establecido directrices sobre las cuales puede ejercer ambas sin que una obstruya a la otra.
78. Por tanto, refieren que no es válido que la responsable señale como un elemento más para dictar la medida cautelar, el hecho de que ostentó una doble calidad y por ello pueda generarse confusión en la ciudadanía, sin tomar en consideración que la denunciada está en el ejercicio de un derecho, y cuando a su criterio, existen elementos objetivos de sobra para diferenciar una de otra.
79. Añaden que es importante resaltar que en el perfil de “Lili Campos” en redes sociales, únicamente se ha publicado propaganda electoral, y que, por ello, refieren que es equivocada la afirmación de la responsable cuando asume que por el hecho de haber sido publicados los contenidos en su red social y continuar con su encargo como presidenta, sea otro elemento para acreditar la promoción personalizada.
80. Aducen que fue incorrecto que la responsable analizara los contenidos denunciados a la luz de la infracción de promoción personalizada, por lo cual, a su juicio, se vuelve necesario que la autoridad revisora identifique que hay algún principio o tipo administrativo que se pueda vulnerar con la difusión de propaganda electoral que incluye logros de gobierno.

81. Precisan que es el segundo acuerdo de la responsable que ordena bajar contenido de la red social de la candidata, que afecta sus derechos político electorales a contender en igualdad de condiciones, pues los actos de la responsable, a su criterio, están afectando gravemente la equidad en la contienda.
82. Por lo anterior, solicitan que se revoque de inmediato la medida cautelar, y en plenitud de jurisdicción, se realice un debido análisis de los contenidos denunciados bajo los parámetros referidos.
83. Por otro lado, debe decirse que en el presente caso el partido Morena acude a este recurso de apelación como **tercero interesado**, el cual en su escrito de comparecencia refiere que afirma y ratifica los hechos y consideraciones jurídicas plasmadas en su escrito inicial de queja, pues señala que resulta indubitable que la denunciada, candidata a la presidencia municipal de solidaridad, vulnera las disposiciones electorales, al violentar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.
84. Ahora bien, en relación con los motivos de agravio reseñados, este Tribunal en lo relativo a la indebida motivación y fundamentación del acuerdo impugnado, así como la falta de exhaustividad, y la consecuente transgresión al principio de legalidad, considera resultan esencialmente **fundados** por las consideraciones siguientes:
  85. A consideración de este órgano resolutor, el acuerdo impugnado incumple con la exigencia de que todo acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las partes de un procedimiento en el goce y ejercicio de sus derechos, ya que la autoridad instructora, apoyó su pronunciamiento en una conducta distinta a aquella en que debió centrar su determinación.
  86. Ya que, tal como lo señalan los apelantes, la responsable basó su determinación en el estudio de la **promoción personalizada** y como consecuencia de ello, determinó preliminarmente que se acreditaba la



vulneración a la normativa aducida por el quejoso.

87. En ese sentido, derivado de lo señalado, se observa que la responsable no fue exhaustiva en su análisis, pues no examinó correctamente de manera integral todos los elementos contenidos en las imágenes puestas a su consideración como prueba; puesto que su análisis preliminar lo efectuó a la luz de un criterio jurisprudencial que resulta aplicable cuando se está ante probables vulneraciones a la normativa electoral en materia de **propaganda gubernamental**, lo que en el caso, de un estudio preliminar se advierte que no acontece.
88. Se dice lo anterior puesto que, si bien es cierto se denunciaron posibles transgresiones a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral, contenidos en el artículo 134 de la Constitución Federal, la responsable debió establecer primero, atendiendo a las circunstancias particulares del caso concreto, ante qué tipo de propaganda se está, y para lo cual en sede cautelar, como en el caso acontece, se deben tomar en consideración, los hechos y pruebas en los que se basa la conducta denunciada.
89. Finalmente, al declararse **fundados** los motivos de agravio planteados por los apelantes, se estima colmada la pretensión de las partes, luego entonces, a fin de evitar dilaciones innecesarias dada la naturaleza de las medidas cautelares que son de urgente resolución, a efecto de garantizar el acceso a la justicia completa, pronta y expedita, para evitar reenvíos innecesarios, lo procedente es que este órgano se pronuncie **en plenitud de jurisdicción** sobre la procedencia o no de la medida cautelar solicitada.
90. Previo al análisis de fondo del tema en cuestión, resulta necesario establecer el marco normativo y conceptual aplicable al caso concreto:
  - **Principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos.**
91. En primer lugar debe decirse que el estudio del principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos para lo que en el caso interesa, se efectúa desde su

vinculación directa con la conducta de propaganda gubernamental analizada por la Comisión responsable en el acuerdo controvertido, y con la cual arribó a la determinación de ordenar el retiro de las publicaciones denunciadas.

92. En efecto, el citado artículo 134 de la Constitución Federal en su párrafo séptimo dispone lo siguiente:

*“Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.”*

93. Al respecto, la Sala Superior ha señalado<sup>32</sup> que la adición al artículo 134 de la Constitución General incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad o neutralidad electoral y la equidad en los procedimientos electorales; y que de esta manera, se ha determinado que el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de este para promover ambiciones personales de índole política.
- Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales.
- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno, total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

94. Así, la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, **ni los servidores públicos aprovechen** la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

- **Delimitación conceptual y elementos de la propaganda gubernamental.**

---

<sup>32</sup> Véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-71/2019.

95. En ese sentido, respecto de la **propaganda gubernamental**, a fin de garantizar los principios de imparcialidad y neutralidad que deben observar las personas servidoras públicas en el marco de los procesos electorales, la Constitución Federal **prohíbe expresamente que la propaganda gubernamental contenga elementos de promoción personalizada de las personas servidoras públicas**, tales como su nombre, imagen, cualquier otro elemento que permita identificar y resaltar, en esa propaganda gubernamental, a la persona servidora pública.
96. Al respecto, resulta importante mencionar que la Sala Superior<sup>33</sup> ha señalado que debe entenderse que estamos ante **propaganda gubernamental** 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.
97. Es decir, aquella difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, de los municipios, órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político o beneficios y compromisos cumplidos. Luego entonces, para atender la comunicación gubernamental<sup>34</sup>, existen distintas reglas atinentes a su contenido, (no pueden tener carácter electoral); su temporalidad (no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma; y su **intencionalidad**, (debe tener carácter institucional y no estar personalizada.)
98. Por tanto, para definir si nos encontramos ante **propaganda gubernamental** debemos atender tanto al **contenido** (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su **finalidad** (adhesión, aceptación o mejorar

<sup>33</sup> Véanse las sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019.

<sup>34</sup> Véase la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente SER-PSC-69/2019.

percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales referidos.

99. En ese sentido, es dable señalar que, en la materia electoral y en atención al principio de presunción de inocencia, **la promoción personalizada de las personas servidoras públicas sólo será sancionable cuando se realice mediante la propaganda gubernamental** y tenga incidencia en un proceso electoral<sup>35</sup>.
100. Por tanto, igualmente ha de considerarse que, **no toda propaganda, publicidad o mensajes que contengan la imagen, nombre, voces, símbolos o cualesquiera otros elementos que identifique a una persona servidora pública, constituirá una infracción en materia electoral.**
101. Sino que lo será solamente **aquella propaganda gubernamental** respecto de la cual se acredite, **más allá de toda duda razonable**, que reúne los elementos **personal, temporal y objetivo** de la **promoción personalizada** en materia electoral, para ser calificada como tal, conforme a lo establecido por la Jurisprudencia 12/2015<sup>36</sup> de la Sala Superior.
102. En ese sentido, tomando en consideración que la finalidad sustancial del artículo 134 de la Constitución Federal, es establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad en la contienda electoral; por ello, la Sala Superior determinó que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos: **personal, objetivo y temporal.**

- **Delimitación normativa y conceptual de la propaganda electoral**

103. Respecto de la normatividad en materia de **propaganda política o electoral**, conforme al artículo 285 de la Ley de instituciones, define como **propaganda electoral**, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones,

<sup>35</sup> Criterio jurídico sustentado en el expediente SX-JDC-0184/2023, sustentado por la Sala Regional Xalapa.

<sup>36</sup> De rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**. Consultable en: 2/2015<https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

proyecciones y expresiones que **durante la campaña electoral** producen y difunden los partidos políticos, **las personas candidatas** registradas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

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

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

- **Caso concreto**

106. Como se deriva con lo hasta ahora apuntado, para poder estimar que se está ante propaganda gubernamental resulta un requisito indispensable e indubitable que esta se relacione o vincule con alguna persona servidora pública, y que actualice los citados elementos, siendo que en el caso particular lo que cobra relevancia es el hecho de que, como lo señala la denunciada, si bien ostenta la calidad de Presidenta Municipal de Solidaridad, no debe soslayarse que igualmente cuenta con el carácter de **candidata**, al haber sido registrada con ese carácter **vía reelección** para el mismo cargo que actualmente ostenta.

107. De ahí que, pueda estimarse válidamente que lo determinado por la Comisión responsable de manera preliminar, al ordenarle el retiro de diversas publicaciones efectuadas por esta en sus redes sociales, podría implicar una restricción para la denunciada en su calidad de candidata, que a su vez se traduciría en una abstención de difundir propaganda electoral que implique su promoción.

108. Dicha cuestión debe decirse que no es compartida por este Tribunal, pues como lo ha sostenido la Sala Superior, la determinación hecha en sede cautelar, podría reflejar la incompatibilidad del ejercicio del cargo público con la posibilidad jurídica a la reelección o elección consecutiva, lo cual, desconocería la naturaleza misma de las campañas electorales, respecto del posicionamiento ante la ciudadanía<sup>37</sup>.
109. Lo anterior puesto que, como también lo ha perfilado la aludida superioridad, la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadanía que ha sido electa para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo<sup>38</sup>, lo que, en principio **implica la exposición a la ciudadanía de la información necesaria para evaluar las acciones emprendidas en el ejercicio del cargo público y estar en posibilidad de premiar o castigar con el voto a la nueva postulación.**
110. De esta manera, sostiene la Sala Superior que un elemento fundamental que la ciudadanía considera al momento de votar consiste precisamente en la evaluación de la gestión realizada por la candidatura que se pretende reelegir<sup>39</sup>; y por tanto, la posibilidad de reelección guarda relación con el derecho de la ciudadanía al voto activo, en tanto es quien tiene el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes y representantes legislativos o elegir a otros.
111. Ello, porque la reelección es un mecanismo que mejora la democracia mediante la rendición de cuentas, por esta razón, **la posibilidad de reelección no se presenta exclusivamente para beneficiar a la persona del servicio público por sí misma**, sino porque está atendiendo a un bien mayor que es facilitar a la ciudadanía una herramienta para que sean representada de mejor manera<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Véase sentencia SUP-REP-197/2021 de la Sala Superior, de fecha 27 de mayo de 2021

<sup>38</sup> Ver jurisprudencia 13/2019, de rubro: **DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN.**

<sup>39</sup> En la sentencia SUP-JDC-1172/2017, la Sala Superior confrontó la constitucionalidad de una acción afirmativa de género (regla de alternancia en bloques de competitividad) frente a la posibilidad de reelección y se concluyó que aquella medida "incidiría tanto en la auto organización de los partidos políticos como en los derechos de votar y ser votado; asimismo, se aprecia que la ciudadanía se vería limitada en algún grado en algún beneficio que pudiera derivar de la reelección, como sería, por ejemplo, el de reconocer el buen desempeño de sus servidores públicos, situación contraria a la que se pretendió consolidar a través de la incorporación de la figura de la reelección".

<sup>40</sup> Ver sentencia SUP-REC-59/2019, p. 37.

112. Máxime que, en el caso, no es posible desvincular o disociar la calidad simultánea de la persona del servicio público -Presidenta Municipal-, así como de candidata de elección popular, calidades con las que cuenta actualmente la denunciada Roxana Lili Campos Miranda.
113. Además, la Sala Superior al analizar las restricciones constitucionales a las y los servidores públicos -artículos 41 y 134 de la Constitución Federal-, ha sostenido que tienen como propósito prevenir y sancionar **solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**<sup>41</sup>.
114. En este sentido, siguiendo el criterio que ha sostenido la Sala Superior<sup>42</sup>, no debe perderse de vista que la regulación de la reelección en el sistema mexicano forma parte de la configuración legal de la participación política; y por ello, cualquier restricción que pueda dictarse en contra de su pleno ejercicio debe estar **soportada en criterios de razonabilidad y proporcionalidad**, de forma tal que se privilegie buscar una armonía entre el desempeño del cargo público y el derecho de la persona a promocionar su candidatura por esta vía.
115. Por lo anterior, en el caso particular, contrario a lo determinado por la Comisión responsable, la difusión de las imágenes denunciadas efectuadas en las redes sociales de la denunciada que busca ser electa consecutivamente en su encargo como Presidenta Municipal de Solidaridad, durante el periodo de campañas, este Tribunal preliminarmente estima que, con dichas publicaciones no se genera en automático, alguna transgresión al modelo electoral mexicano o a alguno de sus principios rectores, **en tanto no se encuentren acreditadas, cuando menos de modo indiciario, el uso indebido de recursos públicos, coacción a la libertad del sufragio del electorado o alguna otra restricción legal vigente para la propaganda electoral**<sup>43</sup>.
116. De ahí que, le asiste la razón a los apelantes, respecto de que fue incorrecto el análisis de la conducta relativa a la promoción personalizada de la ciudadana

<sup>41</sup> Ver sentencia SUP-REP-163/2018, p. 19.

<sup>42</sup> Ver sentencia SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, así como la Jurisprudencia emitida por la SCJN, de rubro: **DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.**

<sup>43</sup> Al respecto véase el SUP-REC-59/2019.

denunciada en su calidad de servidora pública, puesto que, resulta ser un hecho público y notorio que dicha ciudadana actualmente también ostenta la calidad de candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, por la vía de reelección.

117. Siendo que, en el caso resulta evidente desde una perspectiva preliminar, que las publicaciones denunciadas objeto de estudio en sede cautelar, contienen elementos con los que es posible calificarlas como propaganda electoral.

118. Ello, pues del acta de inspección levantada por la autoridad instructora, en los links identificados con los números **26 al 37, 72 al 79, 131 al 158**, es posible observar las siguientes características comunes, en las imágenes contenidas en dichas publicaciones:

- ✓ El nombre “**LILI CAMPOS**” con el que se identifica públicamente a la ciudadana denunciada;
- ✓ La leyenda “Presidenta Municipal de Solidaridad” y debajo de esta la palabra **CANDIDATA**
- ✓ La frase “**JUNTOS RENOVAMOS**”
- ✓ En algunas imágenes igualmente se contiene la palabra “**RENOVADO**”; o la frase “**SIN RENOVAR**”
- ✓ El distintivo **VA**
- ✓ Los **emblemas o logotipos** de los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional y Acción Nacional que integran la **coalición “Fuerza y Corazón por Quintana Roo”**, así como el **emblema** de esta última.

119. En ese sentido, como lo aducen los apelantes, la responsable no consideró esos elementos, así como la circunstancia de que, si bien en las imágenes se advierten cuestiones relacionadas con trabajos efectuados por la administración municipal encabezada por la denunciada, ello preliminarmente no encuentra prohibición legal, pues como ha quedado establecido previamente, al ser postulada como candidata vía reelección, esta figura le permite hacer alusión precisamente a los trabajos y gestiones efectuados en el cargo al que busca



reelegirse, a fin de obtener adeptos hacia su candidatura y con ello alcanzar adhesión de la ciudadanía a sus propuestas de campaña, en su caso.

120. Es posible afirmar lo anterior puesto que, como lo ha establecido la línea jurisprudencial de la Sala Superior<sup>44</sup>, la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales **se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno**, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo.
121. Sin embargo, dicha línea jurisprudencial establece que, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar **propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos**. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.
122. De ahí que, en la especie, al tratarse la denunciada de una persona candidata postulada por la coalición “Fuerza y Corazón por Quintana Roo” y contar esta con la calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento, cargo por el cual busca reelegirse, es posible colegir en sede cautelar, que con las publicaciones denunciadas en las que se hace alusión a cuestiones de renovación efectuadas durante su administración, resultan estar al margen de lo legalmente permitido dada la doble calidad que ostenta, porque como se advierte de los elementos precisados en el párrafo 118 de esta sentencia, cuenta con componentes que hacen plenamente identificable, en sede cautelar, la propaganda electoral que se publica.

---

<sup>44</sup> Jurisprudencia 2/2009 de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**

123. Aunado a lo anterior, igualmente debe decirse que de las imágenes objeto del estudio de la Comisión responsable, y de las cuales ordenó su retiro, en ellas no se hace visible la mención o símbolo distintivo de alguna instancia estatal o municipal, o dependencia de gobierno, a fin de que pueda considerarse propaganda gubernamental.
124. De esta forma, tomando en consideración lo dispuesto en el referido artículo 285 de la Ley de Instituciones en cuanto a la definición de propaganda electoral y la temporalidad de esta, los sujetos que la pueden realizar (partidos políticos, las personas candidatas registradas y sus simpatizantes), así como el **propósito** de esta, consistente en presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, siendo que en el presente caso, nos encontramos ante imágenes difundidas del veintitrés al veintiocho de abril, en las redes sociales de la denunciada, quien es un hecho público y notorio, es la candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad por la coalición “Fuerza y Corazón por Quintana Roo”.
125. Luego entonces, resulta evidente en el análisis previo, que se está ante actos de **propaganda electoral**, puesto que su **finalidad** o propósito del contenido de las imágenes denunciadas es presentar ante la ciudadanía la candidatura registrada, así como buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía con base en los logros obtenidos durante su gestión como Presidenta Municipal, cargo al cual pretende ser reelecta.
126. Adicionalmente debe decirse que si bien, dichas publicaciones fueron realizadas por la denunciada, en sus redes sociales de Facebook, X (antes Twitter), e Instagram, y que de acuerdo a la inspección ocular realizada a las mismas, se tuvo que constituyen propaganda electoral, dadas las características previamente descritas de estas, se estima que el contenido de dichos enlaces se encuentran salvaguardado por el derecho a la información y manifestación de ideas, así como por la *libertad de expresión en redes sociales*.
127. Ello conforme a la Jurisprudencia 19/2016 de la Sala Superior en de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS,**

donde se establece que las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.

128. Empero, en el caso, una vez realizado el análisis preliminar a las imágenes compartidas en las redes sociales de la denunciada, conforme al contenido de los enlaces, se concluye que, contrario a lo alegado por la parte quejosa y a lo determinado por la Comisión responsable, no es posible establecer *prima facie* que con la publicación de dichas imágenes se hayan vulnerado las normas relativas a la propaganda gubernamental y lo que ello conlleve, puesto que como ha quedado demostrado, se está ante **propaganda electoral** difundida por una persona candidata en periodo de campaña, conforme al calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2024, para la renovación de los miembros de los once ayuntamientos del estado de Quintana Roo, aprobado por el Consejo General del Instituto.
129. Asimismo, no pasa inadvertido el señalamiento de la y el apelante respecto de que, las publicaciones denunciadas fueron realizadas en días y horas inhábiles, sin embargo, respecto de esa circunstancia, conforme al acta de inspección levantada al efecto por la autoridad instructora, solo es posible constatar las fechas de las publicaciones denunciadas, puesto que no resulta visible la hora de cada publicación ya que no fue asentada en el acta en mención, no obstante, en la etapa cautelar en la que se encuentra el presente expediente, lo relevante en el caso ha sido, por sus características, que la publicaciones denunciadas, de manera preliminar, se estima que constituyen propaganda electoral difundida en etapa de campaña por la candidata denunciada.
130. A la luz de lo hasta aquí razonado, es posible corroborar que la Comisión responsable, efectuó incorrectamente el análisis preliminar de los hechos denunciados en relación con las pruebas aportadas y recabadas, por lo que incurrió en una indebida motivación y falta de fundamentación, así como en una falta de exhaustividad pues la responsable **fue omisa al no considerar correctamente todos y cada uno de los elementos o leyendas** contenidos, en las publicaciones denunciadas, con los cuales se puede advertir, preliminarmente, que se trata de propaganda electoral y no gubernamental

como erróneamente lo establece la responsable.

131. De ahí que lo resuelto por la responsable respecto de ordenar a la denunciada el retiro de las publicaciones en comento, se estima que carece de la debida fundamentación y motivación, al no haberse acreditado de manera preliminar, que dichas publicaciones constituyan una vulneración a la normativa electoral aducida por la parte quejosa, y en consecuencia este Tribunal considera que no se colman los presupuestos previstos en el artículo 60 del Reglamento de Quejas, para la adopción del dictado de las medidas cautelares; a saber:

*Artículo 60. El Acuerdo que ordene la adopción de medidas cautelares deberá contener las consideraciones fundadas y motivadas acerca de:*

- I. La prevención de daños irreparables en las contiendas electorales, y*
- II. El cese de cualquier acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.*

132. De esta forma, al resulta **fundados los motivos de agravio** de los recurrentes en relación a la indebida motivación por parte de la responsable al momento de realizar el **análisis preliminar** de la conducta y calificar las publicaciones como propaganda gubernamental; luego entonces, lo procedente es declarar **improcedente** la solicitud de medida cautelar en los términos solicitados por la parte quejosa en su escrito inicial.

133. En ese sentido, se reitera que, en la materia electoral y en atención al **principio de presunción de inocencia**, la promoción personalizada de los servidores públicos **sólo será sancionable cuando se realice mediante la propaganda gubernamental** y tenga incidencia en un proceso electoral, lo que del análisis efectuado en el caso no acontece en sede cautelar, puesto que se reitera, la propaganda denunciada constituye propaganda electoral difundida en periodo de campaña, por parte de una candidata, y no en calidad de servidora pública como lo aduce el quejoso.

134. De esta forma, en los procedimientos sancionadores, la presunción de inocencia<sup>45</sup> debe estar sujeta a que las actuaciones de la autoridad deben estar

---

<sup>45</sup> Jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.) de rubro "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.**"

regidas bajo el principio de mínima intervención, pues de lo contrario, la excesiva intervención perfeccionaría o supliría la deficiencia de la queja en perjuicio del denunciado.

135. Por ende, ante el resultado del análisis de la responsable, con el que calificó la publicidad denunciada como propaganda gubernamental y a su vez la configuró como promoción personalizada de la ciudadana denunciada, **se advierte una indebida motivación y una falta de exhaustividad** por parte de la autoridad responsable, y con ello se considera necesario **revocar** el acuerdo impugnado para dejar sin efectos lo ordenado a la candidata denunciada respecto al retiro de las cuarenta y ocho publicaciones encontradas en sus redes sociales y que conforme a lo razonado en esta sentencia, ha quedado acreditado, que en sede cautelar, no existen elementos que permitan calificarlas como propaganda gubernamental en los términos pretendidos por el quejoso, para el dictado de las medidas cautelares.
136. Ahora bien, debe decirse que en el presente caso, si bien es cierto las partes actoras alcanzaron su pretensión de revocar el acuerdo controvertido, y que este órgano jurisdiccional local se pronunciara en plenitud de jurisdicción para efectuar el análisis correcto de las publicaciones denunciadas, sin embargo, no debe soslayarse para los efectos correspondientes que, conforme al Calendario Integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 (referido en el antecedente 1 de esta ejecutoria), al momento de la emisión de la presente determinación, **ha concluido la etapa de campaña electoral**, pues esta feneció el pasado veintinueve de mayo.
137. Por otro lado, no pasa inadvertido para este Tribunal que los apelantes refieren que la Comisión responsable ha actuado de mala fe en contra de la candidata denunciada, y que a su consideración dichas cuestiones pueden traducirse en actos de violencia en contra de esta -en los términos señalados en sus escritos de impugnación-; al respecto debe decirse que se dejan a salvo los derechos de la parte actora respecto a dichas aseveraciones, para que, de así considerarlo, los haga valer ante la instancia correspondiente.

138. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal para que glose copia certificada de la presente sentencia en los autos del expediente acumulado.

139. Por lo expuesto y fundado se:

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, con base en los razonamientos y consideraciones vertidos en la presente sentencia.

**Notifíquese en términos de Ley.**

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA EN FUNCIONES**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA  
CONTRERAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

**MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO**