



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: JE/016/2026.

PARTE ACTORA: ERIKC SÁNCHEZ CÓRDOVA.

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

TERCERA INTERESADA: VERÓNICA LEZAMA ESPINOSA.

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ÁVILA GRAHAM.

SECRETARIADO: ELIUD DE LA TORRE VILLANUEVA Y SAMANTHA BORJA CASTELLANOS.

Chetumal, Quintana Roo, quince de julio del año dos mil veintiséis¹.

1. **Sentencia** que **confirma** el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-027/2026 aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la solicitud de medidas cautelares, dentro del expediente IEQROO/POS/084/2026.

GLOSARIO

Actor/Parte actora/Quejoso	Erikc Sánchez Córdova.
Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-027/2026, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determina respecto a las medidas cautelares solicitadas en el expediente IEQROO/POS/084/2026.
Autoridad responsable/ Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

¹ En lo subsecuente en las fechas en las que no se haga referencia al año, se entenderá que corresponden al año dos mil veintiséis.

Denunciada/Presidenta del DIF/Tercera Interesada	Verónica Lezama Espinosa.
Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
JE	Juicio Electoral.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
POS	Procedimiento Ordinario Sancionador
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES

2. **Escrito de Queja.** El veintiséis de mayo de dos mil veintiséis, se recibió en la Dirección Jurídica del Instituto, el oficio INE/QROO/JLE/VS/3061/2026, mediante el cual el vocal secretario del INE, remitió copia del Acuerdo de incompetencia, de fecha veinticinco de mayo, emitido dentro del expediente UT/SCG/CA/ESC/JD04/QROO/130/2026, así como original y anexos del escrito de queja signado por Erikc Sánchez Córdova, que motivó tal actuación, y mediante el cual denunció a la ciudadana Verónica Lezama Espinosa, en su calidad de Presidenta del DIF, por la supuesta realización de conductas consistentes en propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña con lo que a su juicio, se vulneró la normatividad electoral, así como a las personas físicas y morales siguientes:

Persona Física o moral	1)	Horizonte del Sur
	2)	Cancún actual
	3)	Mujeres del Sur
	4)	Vero Lezama
	5)	Sistema DIF Quintana Roo
	6)	Majo Osorio
	7)	Golfo Informativo

Persona Física o moral	8)	Quintana Roo al Momento
	9)	Qr News
	10)	Cancún al frente
	11)	Periódico Espacio
	12)	El Soberano
	13)	Voces de la Transformación
	14)	Cancún 365
	15)	Sur en Línea
	16)	Rivera Informativa
	17)	Zona Informativa QRoo
	18)	Noticias Turquesa
	19)	Enlace Cancunense
	20)	Revolución Maya
	21)	Mujer es QR
	22)	Latidos de Península
	23)	Cancún Informativo
	24)	Punto Morena Sur
	25)	Lo Nuevo del Sur
	26)	Pasa la Voz Sur
	27)	Dime Quintana Roo
	28)	Luis Gamero
	29)	Voces Quintana Roo

3. **Medidas cautelares.** En el mismo escrito de queja, la parte actora solicitó la adopción de medidas cautelares, en los términos siguientes:

1. Se ordene a la denunciada, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como los de naturaleza similar, que se encuentren alojadas en su cuenta de red social de Facebook.
2. Se ordene a las personas físicas o morales (referidas en el antecedente primero de la presente resolución), el retiro de las publicaciones denunciadas y se abstengan de realizar cualquier acto que constituya un posicionamiento adelantado y en consecuencia propaganda personalizada de la Presidenta del DIF, y uso imparcial de recursos públicos y/o ilícitos.
3. Las medidas cautelares se solicitan a fin de que se evite una vulneración al artículo 134 constitucional, así como a los principios de neutralidad e imparcialidad que deben seguir los funcionarios públicos; así como una posible vulneración al principio de equidad de cara al proceso electoral local de 2026-

2027, y lo consagrado en los principios rectores en la materia.

4. **Registro.** El veintisiete de mayo, la Dirección Jurídica del Instituto, registró el escrito de queja como un POS, asignándole el número de expediente IEQROO/POS/084/2026.
5. **Inspección ocular.** En la misma fecha referida en el párrafo que antecede, la Dirección Jurídica del Instituto llevó a cabo la inspección ocular de los links aportados por la parte actora en su escrito de queja, levantando para tal efecto el acta circunstanciada respectiva.
6. **Acuerdo impugnado.** El cinco de junio, la autoridad responsable del Instituto emitió el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-027/2026, mediante la cual se determina respecto de las medidas cautelares solicitadas en el escrito de queja radicado con el número de expediente IEQROO/POS/084/2026.
7. **Aviso de interposición.** El once de junio, el Mtro. Juan Enrique Serrano Peraza, en su carácter de Director Jurídico del Instituto, mediante oficio DJ/539/2026, dio aviso a este órgano jurisdiccional vía correo electrónico, sobre la interposición del Juicio Electoral.
8. **Escrito de tercería.** El dieciséis de junio, la ciudadana Verónica Lezama Espinosa, en su calidad de parte denunciada, presentó ante la oficialía de partes del Instituto su escrito de tercera interesada, al estimar que existe un derecho incompatible con el de la parte actora.

Trámite ante este Tribunal

9. **Radicación y turno.** El dieciocho de junio, 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 JE/016/2026, turnándolo a la ponencia de la Magistrada Claudia Ávila Graham, en estricta

observancia al orden de turno.

10. **Auto de admisión.** El veintidós de junio, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios, se dictó el auto de admisión, en el presente Juicio Electoral.
11. **Cierre de instrucción.** El quince de julio, una vez sustanciado el expediente, se dictó el auto de cierre de instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

12. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que la parte actora controvierte el Acuerdo de medida cautelar IEQROO/CQyD/A-MC-027/2026 aprobado por la Comisión, dentro del expediente IEQROO/POS/084/2026.
13. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 48, de la Ley de medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I y 221 fracciones I y XI de la Ley de instituciones; 3 del Reglamento Interno del Tribunal y el ACUERDO GENERAL QUE EMITE EL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PARA LA DENOMINACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE NO ADMITAN SER IMPUGNADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS JUICIOS O RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, de fecha diez de enero de dos mil veintidós.

2. Procedencia.

14. **Causales de improcedencia.** Toda vez que esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de las causales de

improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.

15. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios, el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

Tercera Interesada.

16. Este Tribunal considera² que el escrito de comparecencia de la tercera interesada, presentado por la ciudadana Verónica Lezama Espinosa, en su calidad de parte denunciada dentro del expediente IEQROO/POS/084/2026, contiene el nombre y la firma autógrafa de la compareciente, señala domicilio para oír y recibir notificaciones y precisa su interés jurídico, al sostener que existe un derecho incompatible con el que pretende la parte actora, pues a su juicio el Acuerdo impugnado debe prevalecer y la parte actora lo controvierte.

ESTUDIO DE FONDO

Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios.

17. Conforme al criterio³ emitido por la Sala Superior, este órgano jurisdiccional tiene la obligación de interpretar el medio de impugnación presentado, analizando de manera integral el mismo, con el objeto de determinar con exactitud la verdadera intención del promovente, ya que solo de esta forma se puede lograr una justa administración de justicia en materia electoral.
18. La **pretensión** del actor versa en que se revoque el Acuerdo impugnado y en consecuencia la autoridad responsable emita una nueva determinación

² En el auto de admisión de fecha veintidós de junio, se reconoció la calidad de tercera interesada en el presente.

³ Consultable en la jurisprudencia 4/99, de rubro: “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**”

en la que declare procedentes las medidas cautelares, analizando de manera integral y contextual los hechos denunciados, valore la pauta digital detectada y determine las medidas idóneas, proporcionales y eficaces a efecto de que se retiren las publicaciones denunciadas.

19. **La causa de pedir** la sustenta en el hecho de que la autoridad responsable se encuentra obligada a observar de manera estricta los principios de legalidad, exhaustividad, debida fundamentación y motivación, tutela judicial efectiva, equidad en la contienda, imparcialidad y neutralidad en el uso de recursos públicos.
20. **Síntesis de agravios.** De la lectura integral realizada al escrito de demanda, se advierte que la actora hizo valer fundamentalmente **tres agravios**, los cuales versan esencialmente en lo siguiente:

PRIMER AGRAVIO: Interpretación restrictiva de la normativa local incompatible con la tutela preventiva.

21. El actor argumenta que la procedencia de las medidas cautelares en materia electoral constituye un mecanismo de tutela preventiva, por lo que no depende de la acreditación de la infracción o conducta denunciada, sino de la verificación preliminar de su verosimilitud, a partir de los elementos disponibles y del contexto en que se desarrolla.
22. Sostiene que la autoridad responsable se encuentra obligada a analizar el contenido de cada una de las publicaciones pautadas denunciadas, así como su valoración conjunta y contextual, a partir de una valoración más detallada de las expresiones que obran en autos, con la finalidad de que emita una determinación debidamente fundada, motivada y congruente con la protección efectiva del principio de equidad.
23. Considera que la autoridad puede, en sede cautelar, ordenar el retiro de publicaciones pautadas, cuando el contenido de la propaganda genere posicionamiento político, su difusión sea reiterada y su permanencia

implique la prolongación de un riesgo para el principio de equidad, aun cuando no se encuentre plenamente acreditada la autoría de la denunciada, sino la existencia de indicios suficientes que justifiquen la adopción de medidas para evitar daños irreparables, lo que a su decir, le es aplicable el estándar de apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

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

24. La parte actora, aduce que le causa agravio el Acuerdo impugnado porque el razonamiento de la autoridad responsable para negar la medida cautelar no corresponde a la naturaleza preliminar, urgente y provisional de la tutela preventiva, sino a un pronunciamiento anticipado sobre el fondo del asunto, pues aunque afirme que actuó bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, a juicio del propio actor, sustituyó ese estándar por un juicio anticipado de licitud, al concluir que las publicaciones denunciadas son meramente informativas.
25. De lo anterior, señala que es un razonamiento jurídicamente indebido porque en sede cautelar no correspondía resolver anticipadamente si la totalidad de los hechos denunciados eran o no lícitos, sino únicamente se debía determinar si, desde una perspectiva preliminar, objetiva y razonable, existía una apariencia de ilicitud y un riesgo de afectación continua a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos.
26. Afirma también que le causa agravio que la autoridad responsable use el elemento temporal como razón para declarar la improcedencia de las medidas cautelares ya que en el Acuerdo impugnado se razona que entre la fecha de las publicaciones certificadas y el inicio del proceso hay un lapso de tiempo de nueve meses, por lo que preliminarmente, impediría vincular la difusión con una incidencia electoral, razonamiento que resulta incorrecto porque la temporalidad no debe operar como una regla automática de improcedencia cautelar.

27. Sostiene que la tutela preventiva no depende de que la elección o el inicio formal del proceso estén próximos en términos mínimos, sino de si la conducta denunciada genera una afectación progresiva, acumulativa y anticipada a la equidad que pueda favorecer un posicionamiento de la denunciada frente a la ciudadanía, es así que a su juicio, la temporalidad es un elemento que debía ponderarse junto con el contenido, la permanencia, la reiteración, la amplitud de la difusión y el beneficio que este pudiera generar, porque la afectación a la equidad no solo puede presentarse en la víspera del proceso; sino también puede construirse gradualmente, mediante una presencia sostenida, repetitiva y amplificadora durante meses.
28. Considera incorrecto que la autoridad responsable exija para apreciar riesgo cautelar, una manifestación expresa o indiciaria de aspiración de la denunciada, esto porque en diversas partes del Acuerdo impugnado se afirma que no existen manifestaciones realizadas por él que permitan presumir siquiera indiciariamente que tiene aspiraciones de contender agregando que la sola intención de aspirar no configura por sí misma una infracción, por lo tanto, no hay riesgo cautelar.
29. La parte actora manifiesta que le causa agravio la conclusión a la que arribó la responsable respecto de que el presunto uso indebido de recursos públicos no puede ser materia de medida cautelar porque sería una cuestión de fondo que requiere fiscalización e instrucción exhaustiva y que no puede decidirse a través de un examen cautelar, pues ello implicaría prejuzgar.
30. Concluye afirmando que la Comisión, utilizó indebidamente la temporalidad como barrera automática de improcedencia, porque exigió una manifestación expresa de aspiración que no forma parte del estándar cautelar, dejando de lado el análisis preventivo y toda discusión relativa al eventual uso indebido de recursos públicos, omitió el examen de medidas menos intensas e igualmente idóneas y exigió un estándar probatorio reforzado impropio de la sede cautelar, sustituyendo con todo ello la lógica de prevención por una lógica de resolución de fondo.

TERCER AGRAVIO. Falta de exhaustividad y análisis integral.

31. En relación a este agravio el actor manifiesta que la autoridad responsable llevó a cabo un estudio parcial, aislado y descontextualizado del material denunciada, lo que le impidió advertir que las publicaciones denunciadas generan un esquema de difusión digital sistemática, reiterada y presuntamente financiada, encaminadas a posicionar indebidamente al denunciada frente a la ciudadanía.
32. Manifiesta que el Acuerdo Impugnado incurre en una contradicción interna respecto del valor de la prueba, porque la responsable se apoya en la inspección ocular y en el acta circunstanciada para tener por existentes diversos URL's, pero no para extraer las consecuencias jurídicas frente al riesgo denunciada; dicha contradicción, según su dicho, vulnera el deber de motivación y evidencia que la autoridad responsable debió valorar enfocada en una lógica cautelar real.
33. De igual manera, sostiene que la Comisión trató indebidamente las publicaciones provenientes de la cuenta de la propia denunciada como si fueran simples notas informativas neutrales sin tomar en cuenta en su análisis que las mismas revelan una narrativa sistemática de exposición pública construida alrededor de su nombre, su alias, imagen, agenda temática, actividad institucional y proyección político partidista.
34. Considera viciado el Acuerdo Impugnado porque la autoridad responsable debió de estudiar en conjunto la autodifusión realizada desde el perfil verificado de la denunciada; la replicación de contenidos en numerosos medios digitales; y la pauta supuestamente detectada en Facebook y en la biblioteca general de anuncios y, por el contrario, los analizó de manera separada desactivando su efecto.
35. El quejoso aduce que la Comisión no realiza una ponderación real del material denunciada con los principios de neutralidad, imparcialidad y

equidad, dándoles un carácter de notas informativas sin analizar si dichas notas, publicaciones y anuncios por su repetición y articulación, funcionaban como un sistema de posicionamiento anticipado.

36. Afirma que le causa agravio que a Autoridad Responsable haya equiparado indebidamente la protección reforzada de la actividad periodística con las publicaciones realizadas, supuestamente, desde la cuenta verificada de la denunciada, cuando jurídicamente debió separar las publicaciones que corresponden a medios de comunicación y las del perfil de la ahora denunciada, ya que al analizarlas de manera conjunta, llegó a la conclusión que todas la publicaciones estaban amparadas por la libertad de expresión y por la presunción de licitud periodística.
37. Manifiesta que el Acuerdo Impugnado resulta contradictorio, pues por una parte reconoce que existen publicaciones provenientes del perfil verificado de la denunciada, y por la otra sostiene que no existen pruebas suficientes sobre la autoría o responsabilidad directa de la misma, es decir, no se tiene por acreditado, prima facie que las publicaciones hayan sido realizadas por ella en su calidad de presidenta honoraria del sistema DIF del estado.
38. El actor menciona que la autoridad responsable justificó la improcedencia de la medida cautelar basándose en precedentes, que considera que no son aplicables al caso concreto porque descansan en supuestos distintos a los analizados en este procedimiento.
39. Lo anterior, en virtud de que la propia Comisión afirma que a pesar de que en algunos URL's de Meta, se pudiera conocer el origen de recursos, el financiamiento y el alcance del anuncio, ello no permite concluir ilicitud cautelar ya que, conforme a diversos precedentes citados en el Acuerdo impugnado, el solo hecho de que un contenido haya sido publicado en Facebook no acredita propaganda gubernamental.
40. Concluye manifestando que la responsable incurre en una indebida

aplicación analógica de precedentes y en una motivación aparente al no realizar un ejercicio serio de contraste entre las razones decisorias de los asuntos citados y las particularidades del caso concreto; tampoco realizó un análisis correcto de las pruebas para verificar si en conjunto revelaban una estrategia sostenida de posicionamiento cuya continuidad ameritaba la adopción de una medida provisional.

41. Previo al estudio de los agravios, resulta pertinente delimitar el marco normativo que servirá de base para la resolución del presente asunto.

3. Marco normativo

Naturaleza de las medidas cautelares

42. 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.
43. Bajo esa tesitura, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han establecido que **las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva**, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo.
44. El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela preventiva, como una manifestación que se dirige a la prevención de los daños, ya que exige a las autoridades la

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

45. 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.
46. Ahora bien, por cuanto a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones emitidas por los órganos electorales en las que se decida decretar una medida cautelar, se puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes:
- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
 - b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
 - c) La irreparabilidad de la afectación.**
 - d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

47. 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.

48. 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.
49. Por cuanto, al elemento de la **apariencia del buen derecho**, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
50. 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.
51. 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.
52. 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.
53. 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”**.
54. 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.

55. 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.
56. 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.

Fundamentación y motivación

57. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal 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.
58. 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)⁴.
59. 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

⁴ 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.

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.

60. 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.
61. 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.
62. Ahora bien, es importante señalar que la Sala Superior ha distinguido entre ausencia e inadecuada fundamentación y motivación. Por ausencia de fundamentación y motivación, debe entenderse la absoluta falta de fundamentos y razonamientos jurídicos del juzgador, en cambio, su deficiencia consiste en que el sustento legal y los motivos en el que se basa la resolución no son del todo acabados o atendibles.
63. Una inadecuada o indebida fundamentación y motivación, se refiere a que las normas que sustentaron el acto impugnado no resultan exactamente aplicables al caso, o bien que las razones que sustentan la decisión del juzgador no están en consonancia con los preceptos legales aplicables.

Exhaustividad

64. 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.⁵

65. Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.⁶
66. 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.

Principio de Equidad

67. Uno de los principales compromisos que tienen las instituciones electorales es el de establecer condiciones de igualdad para todas las personas y partidos políticos que participan en las elecciones.
68. El régimen democrático en México, debe garantizar que los contendientes se enfrenten en las mismas condiciones, y que sea la ciudadanía quien finalmente decida a quién otorgarle el voto.
69. La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en

⁵ 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/>

⁶ Jurisprudencia 43/2002 de rubro: "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

un proceso electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado, respecto de los demás contendientes, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas.

70. La equidad se refiere, entonces, a que existan las mismas condiciones para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal –es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los partidos políticos, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada– como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector.
71. Por tanto, la equidad electoral se traduce en una competencia política justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.

Promoción Personalizada

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

o de un partido político), o al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales.

74. En esas condiciones, también quedó establecido que, no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134 de la Constitución Federal en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen, constituyen verdaderamente una vulneración a los mencionados principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.
75. Asimismo, en la Jurisprudencia 12/2015 a rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, se establece que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes:
- a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
 - b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
 - c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

Uso Indebido de Recursos Públicos

76. El artículo 134 de la Constitución Federal, en su párrafo séptimo establece el principio fundamental de imparcialidad en la contienda electoral; pues refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, 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.

77. Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.
78. Por su parte, la Constitución Local, en su numeral 166 Bis, contempla que todos los servidores públicos del Estado y los Municipios, 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.
79. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.
80. En la referida Constitución Local, el numeral 160, señala como servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial o en la Administración Pública Estatal o Municipal, entidades paraestatales y paramunicipales y órganos públicos autónomos a los que esta Constitución les otorga dicha calidad, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, y por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.
81. En consonancia con lo anterior, el artículo 449 párrafo 1 inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la

competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

82. Asimismo, se dispuso que la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra particular relevancia en el marco de los procesos electorales federales y locales, dado que su violación puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que las autoridades electorales deben tutelar, a saber, el principio de equidad que debe regir la competencia electoral y el ejercicio efectivo del derecho al voto libre, intrínsecamente relacionados.

4. Metodología de estudio.

83. Es importante referir que los agravios pueden ser estudiados de manera conjunta o por separado, siempre y cuando se analicen todos, tal como se razonó en la jurisprudencia 4/2000, sustentada por la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.
84. En el caso particular, los agravios formulados por el actor, serán analizados y estudiados en su conjunto al guardar relación entre sí, puesto que los mismos están relacionados con la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, así como la falta de exhaustividad e indebida valoración probatoria.

5. CASO CONCRETO

Planteamiento de la controversia

85. En el caso a estudio, la controversia se constriñe en determinar si el acuerdo aprobado por la Comisión por el que declaró improcedente las medidas cautelares solicitadas, se encuentra debidamente fundado y motivado, para lo cual se verificará si la Comisión:

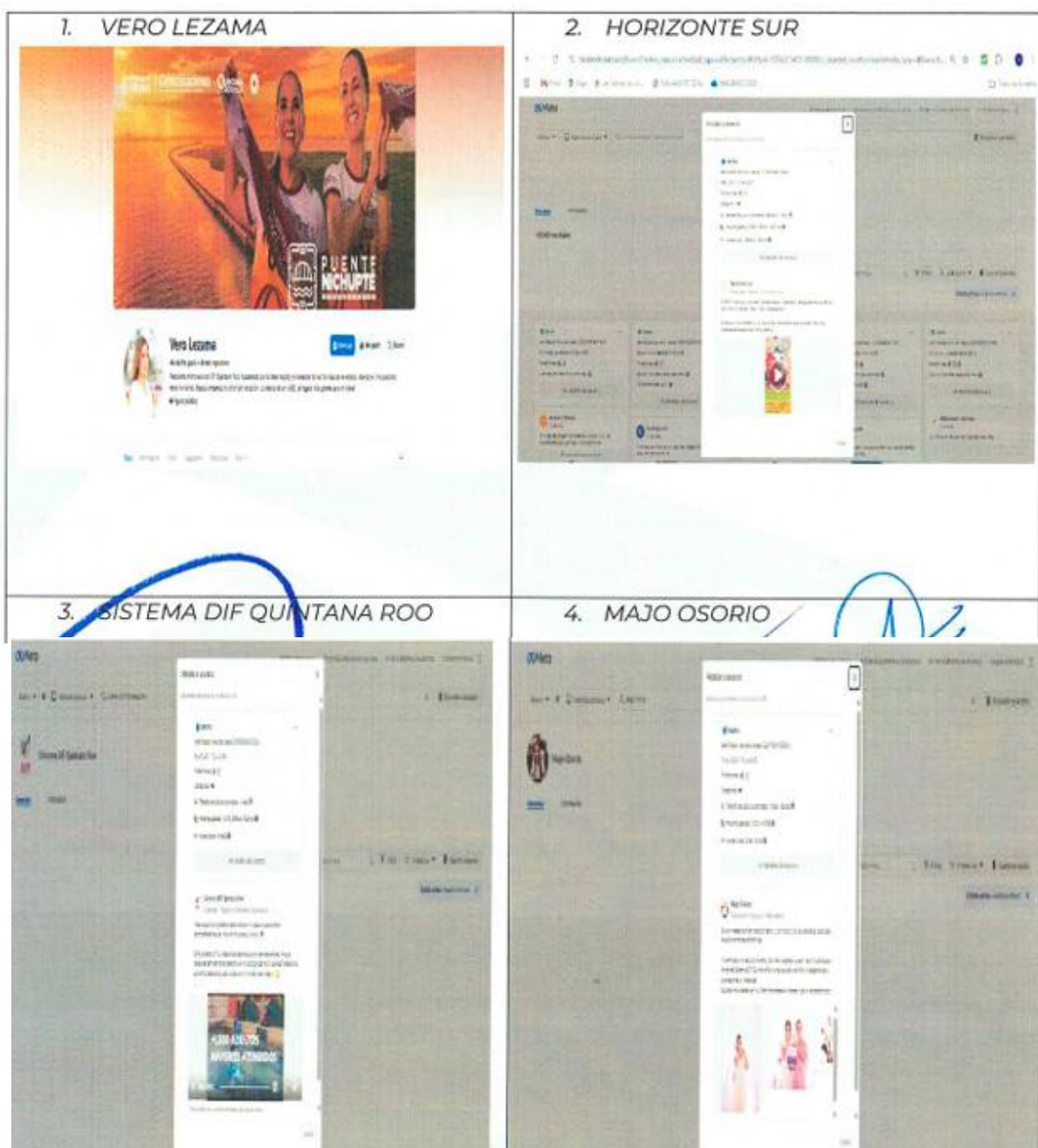
- a) Sustentó su determinación bajo un estándar propio de sede cautelar, es decir, si preliminarmente bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, existían elementos indiciarios para decretar dichas medidas favorablemente;
- b) Estudió preliminarmente las conductas infractoras de forma adecuada, para efecto del dictado de las medidas cautelares solicitadas.
- c) Valoró debidamente y de forma integral las probanzas aportadas y recabas por la autoridad instructora, conforme a los parámetros exigidos en sede cautelar.

Consideraciones de la Comisión para sustentar el acuerdo impugnado

- 86. Se aprecia que la autoridad responsable sustentó dicho acuerdo, bajo un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, con base en el análisis de doscientos veintitrés URLs denunciadas y doscientas cuarenta imágenes insertas en el escrito de queja, mismos que calificó como pruebas técnicas.
- 87. Sin embargo, la responsable le otorgó valor probatorio pleno a los URL's inspeccionados y constatados mediante el acta circunstanciada de inspección ocular de fecha veintisiete de mayo, así como también a las referidas imágenes insertas dentro del escrito de queja, mismas que la responsable sostuvo que resultan coincidentes con las publicaciones alojadas en los URL's inspeccionados.
- 88. A partir de ahí, la responsable señaló que se tenía por acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas, al no existir elementos probatorios que desvirtúen su contenido, con fundamento en el artículo 413, párrafo segundo de la Ley de Instituciones.
- 89. En ese sentido, la Comisión dado el cúmulo de publicaciones denunciadas, las cuales fueron constatadas mediante la referida acta circunstanciada de inspección ocular, por economía procesal, únicamente plasmó en el Acuerdo

impugnado a manera de referencia, una publicación de cada medio de comunicación digital denunciada.

90. No obstante lo anterior, en el Acuerdo controvertido se precisó que las publicaciones existentes materia de estudio se alojan en los enlaces enumerados del 1, 2, 5, 9-18, 20-47. 49-57, 64-75, 78, 84-95, 97, 99, 100, 110, 11, 116, 119, 120, 121-124, 129, 145, 147, 189-191-195, 200-204, 209, 210, 213, 220, 222 y 223, del párrafo 34 del Acuerdo impugnado, haciendo la precisión que únicamente se entraría al análisis y estudio respecto a estas publicaciones, esto es, de ciento sesenta y dos publicaciones existentes.
91. En ese sentido, a manera de referencia y de forma ilustrativa, agregó las imágenes de las publicaciones siguientes:



5. GOLFO INFORMATIVO

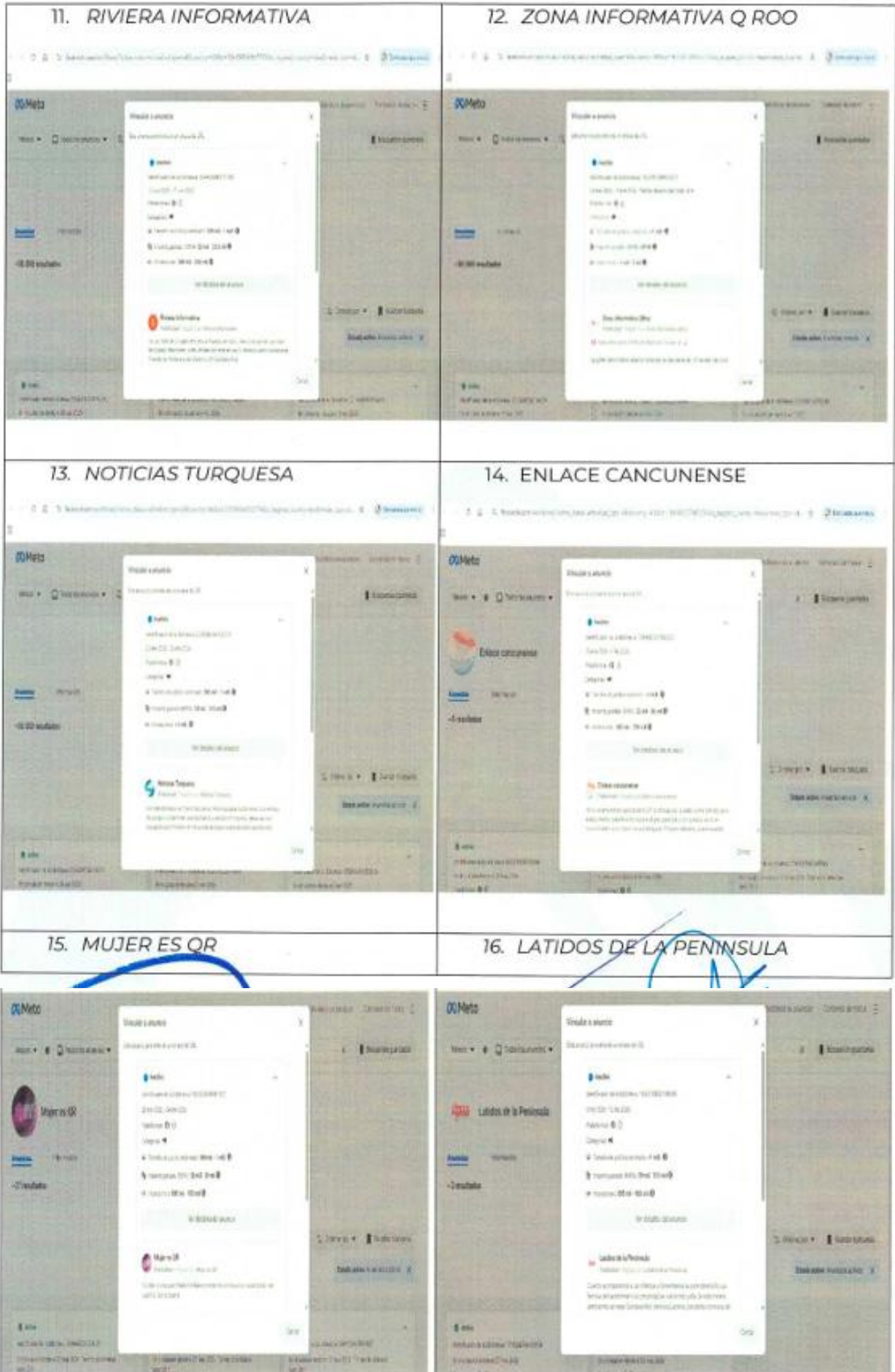
6. CANCUN AL FRENTE

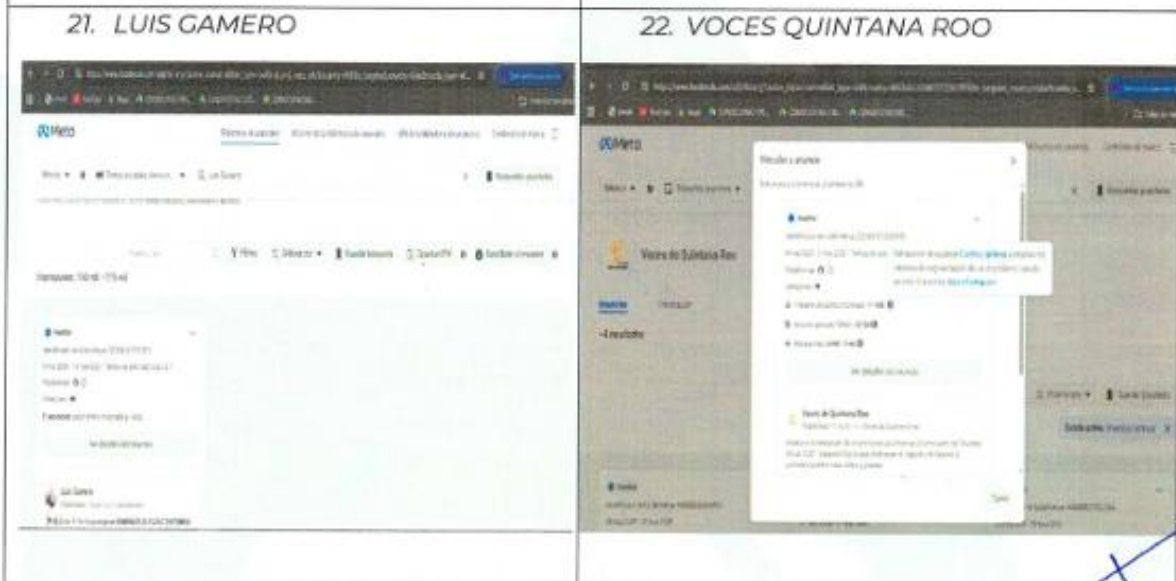
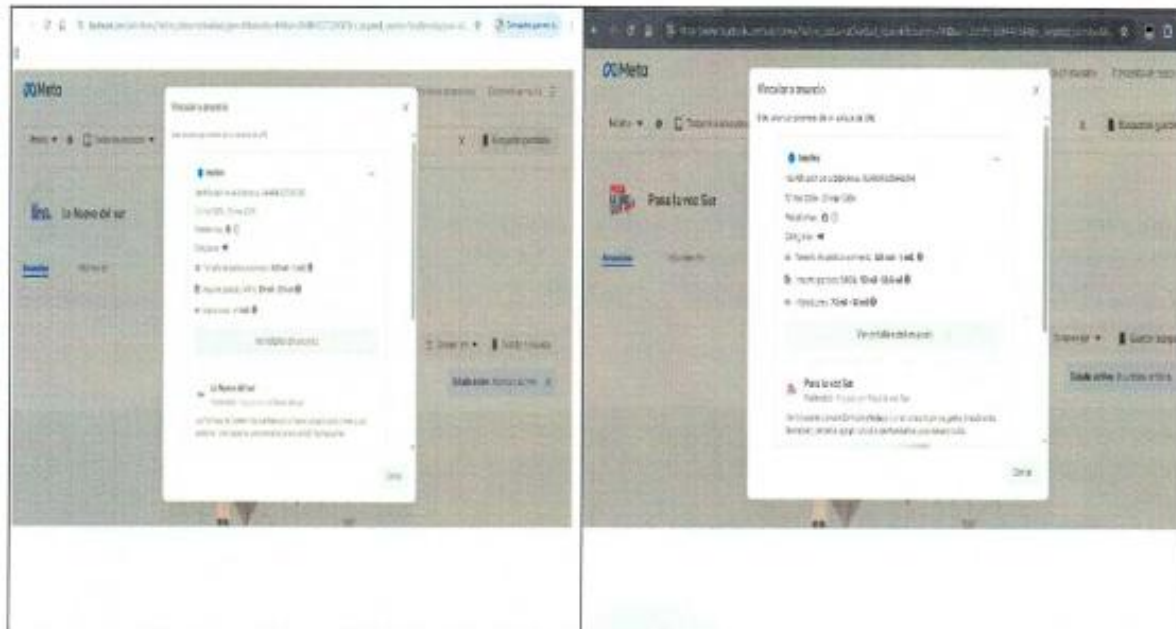
7. PERIÓDICO ESPACIO

8. EL SOBERANO

9. VOCES DE LA TRANSFORMACIÓN

10. CANCUN 365





92. Asimismo, precisó que quince URL's corresponden a publicaciones realizadas por la denunciada, desde su cuenta de la red social facebook, mismas que corresponden a notas informativas en las que hace del conocimiento de la ciudadanía las acciones realizadas por la propia denunciada, en ejercicio de su función pública, cuyo propósito preliminarmente es que la ciudadanía en general esté enterada de dichas acciones.
93. En ese contexto, la Comisión precisó los temas abordados en las notas informativas denunciadas, siendo estos los siguientes:
- La entrega de lentes a familias de Quintana Roo;
 - Creación de espacios para los esparcimientos de la calidad de vida de quienes más lo necesitan;
 - Brigadas del Sistema DIF Quintana Roo, servicios gratuitos y de calidad;
 - Rehabilitación de la Casa Hogar y los clubes DIA, con espacios nuevos para terapia.
 - Apoyo de cirugías para cataratas.
94. Es así, que la Comisión sostuvo que respecto del análisis realizado de manera preliminar al contenido de las publicaciones llevadas a cabo por los medios de comunicación digital, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, corresponden preliminarmente a notas informativas y/o de corte periodístico, toda vez que del contenido de las mismas, se pudo advertir que refieren a publicaciones cuyo propósito es informar o difundir a las personas sobre algún hecho de relevancia para la sociedad.
95. Por lo que, señaló que a *prima facie*, es posible establecer que fueron realizadas en pleno ejercicio de la actividad periodística, consistente en informar a la ciudadanía sobre diversos temas de interés social; las cuales preponderantemente corresponden a notas periodísticas o informativas

relacionadas con las actividades realizadas por la denunciada, en atención al cargo con el que cuenta.

96. Lo anterior, al ser un hecho notorio que la denunciada es actualmente Presidenta Honoraria del DIF Quintana Roo, motivo por el cual dichos medios de comunicación digital han realizado, entre otras cosas, una cobertura de las actividades de la denunciada con motivo de su función pública.
97. De ahí que, la responsable sustentó que las publicaciones denunciadas, bajo un análisis preliminar, obedecen al ejercicio de la actividad periodística, específicamente lo relacionado con la vida política del país y el estado de Quintana Roo, en atención a las diversas actividades y encomiendas con las que cuentan quienes ejercer actividades públicas.
98. Es por ello, que la Comisión las calificó como notas periodísticas que cuentan con el manto protector del amparo a la libertad de expresión de la que gozan los medios de comunicación, al realizar el ejercicio de su actividad periodística y que constituye un eje de circulación de ideas e información pública, amparado por la libertad periodística y el derecho humano de libre difusión y manifestación de ideas, de conformidad con el artículo sexto de la Constitución General.
99. Por tanto, la responsable determinó que las publicaciones realizadas por los medios digitales no eran susceptibles de ser eliminadas, tomando en cuenta la presunción de licitud de la que goza la labor periodística, la cual solo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad debe optar por aquella interpretación de la norma que resulte más favorable a la protección de la labor periodística.
100. En ese sentido, concluyó que de las constancias que obran en autos, de forma preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se desprenden elementos ni siquiera indiciarios, que permitan considerar que dichas publicaciones no se realizaron en apego a dicho canon.

101. Lo anterior, sustentado en el criterio jurisprudencial 15/2018 de rubro: “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA” y en la tesis XVII/2015 de rubro: “PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA”, ambas aprobadas por la Sala Superior.
102. Adicionalmente, la Comisión realizó una ponderación de la solicitud de medidas cautelares frente al derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, consagrados en el artículo sexto de la Constitución General. Por lo que resaltó la importancia de la jurisprudencia 2ª/J. 13/2016 (10ª) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA”, la cual esencialmente refiere que la libertad de expresión y el derecho a la información son esenciales en una sociedad democrática, ya que permite la formación de una opinión pública libre e informada.
103. Por tanto, cualquier limitación a estos derechos debe ser excepcional y estar justificada en la protección de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos, como el orden público, la seguridad nacional o los derechos de terceros.
104. Por otro lado, la Comisión respecto a las quince publicaciones realizadas por la denunciada a través de su cuenta de facebook, procedió a realizar el análisis de las mismas, a fin de determinar si de manera preliminar se actualizaba la promoción personalizada, tomando como base lo previsto en los artículos 134 párrafo noveno de la Constitución General, 166 bis de la Constitución Local, los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas y la jurisprudencia

12/2015 de rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”.

105. Con base en lo anterior, la Comisión concluyó de forma preliminar, que con las constancias que obran en autos, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, si bien se tiene por acreditado el elemento personal, no así los elementos objetivo y temporal, conforme a lo siguiente:
106. En cuanto al elemento personal, sostuvo que el mismo se actualiza, toda vez que las publicaciones motivo de estudio fueron realizadas por la propia denunciada, en su calidad de Presidenta Honoraria del DIF Quintana Roo, a través de su cuenta de la red social Facebook y del contenido de las mismas se desprenden elementos que la hacen plenamente identificable.
107. En lo relativo al elemento objetivo, señaló que preliminarmente no se tiene por actualizado, ya que del contenido de tales publicaciones se advierte que las mismas tienen un carácter meramente informativo, consistente en hacer del conocimiento de la ciudadanía las acciones realizadas por la denunciada, en ejercicio de su función pública, esto es, en su calidad de Presidenta Honoraria del DIF Quintana Roo, para que la ciudadanía en general esté enterada de dichas acciones.
108. Además, puntualizó que las publicaciones no se encuentran encaminadas a una promoción velada de su nombre e imagen, que pudiera generar un impacto frente a la ciudadanía y con ello una promoción personalizada de su persona, toda vez que en las mismas no se lleva a cabo una exaltación de las cualidades, logros políticos o particulares de la denunciada.
109. Finalmente, en lo concerniente al elemento temporal, de igual modo señaló que no se tiene por actualizado, dado que las publicaciones denunciadas fueron realizadas durante los meses de marzo a diciembre de dos mil veinticinco y hasta el 5 de mayo del presente año, por tanto, a la fecha de la certificación de dichas publicaciones, no nos encontramos dentro de un

proceso electoral, lo cual podría generar la presunción en cuanto al propósito de tales publicaciones.

110. No obstante, la Comisión sostuvo que si bien dicho periodo no resulta el único o determinante para la actualización de manera preliminar de la infracción denunciada, consideró que el propio denunciante alude a dicho periodo.
111. En ese sentido, señaló que faltan aproximadamente siete meses para la celebración del próximo proceso electoral, por lo que, tomando en cuenta lo anterior y concatenado preliminarmente con los elementos que obran al momento en el expediente, determinó que no era posible advertir que el contenido denunciado influya o impacte en el proceso electivo a celebrarse el próximo año.
112. Lo anterior, dado que del debate político actual en el estado, no hay indicio alguno que pudiera suponer que la denunciada esté buscando posicionarse de manera anticipada a los plazos establecidos en la Ley para el referido proceso electoral.
113. Aunado a lo anterior, la Comisión señaló que tanto de las publicaciones denunciadas, así como de autos, no se desprenden manifestaciones realizadas por la denunciada que pudieran, al menos de manera indiciaria, presumir que la misma tiene aspiraciones de querer contender para un cargo en el próximo proceso electoral local.
114. Por esas razones, la responsable concluyó, que no se tenía por acreditado, bajo un análisis preliminar, la promoción personalizada a favor de la denunciada, ya que las publicaciones en estudio no contenían logros de gobierno, avances, beneficios o compromisos cumplidos por parte de algún ente público, ni mucho menos estaban encaminadas a buscar la adhesión, simpatía, apoyo o consenso de la población, ni promocionaban la imagen de la servidora pública denunciada.

115. Sino por el contrario, tal y como se advertía de su contenido, correspondían a notas informativas con las cuales se daba a conocer su asistencia a diversos eventos y las actividades que realiza día a día, con motivo de su encargo como servidora pública.
116. En otro orden de ideas, la Comisión señaló que respecto a los identificadores de biblioteca aportados e inspeccionados de las publicaciones denunciadas, resulta plenamente identificable que la responsabilidad de los anuncios en análisis, preliminarmente es atribuible a los medios de comunicación denunciadas, sin que, en todo caso, al momento, dicha circunstancia devenga en constancias que pudieren relacionarse a la denunciada con el pago de tales anuncios.
117. En ese sentido, continúa refiriendo, que de la biblioteca de anuncios, claramente se puede conocer el origen de los recursos de las publicaciones pagadas, en relación con los identificadores de biblioteca de las publicaciones denunciadas, en donde se incluye la información adicional sobre estos anuncios como quién los financió o pagó, la cantidad de dinero gastado y el alcance que tuvo el anuncio en diferentes áreas demográficas.
118. Por otro lado, la Comisión sostuvo respecto al supuesto uso indebido de recursos públicos, que de las probanzas ofrecidas por el quejoso no se advierten elementos indiciarios que presuman la utilización de recursos públicos para llevar a cabo la publicación de las notas periodísticas motivo de estudio.
119. Seguidamente, la Comisión cita los precedentes de los expedientes PES/072/2024 y PES/108/2024, resueltos por este órgano jurisdiccional en asuntos similares, en los que se determinó que si bien existía el pago por la publicidad denunciada, lo cierto es que de las pruebas aportadas y recabadas por la autoridad instructora, únicamente se pudo constatar que fueron pagadas por los medios de comunicación denunciadas, más no se

pudo acreditar ni de manera indiciaria, que las mismas hayan sido ordenadas, contratadas o pagadas por la persona servidora pública denunciada, como en el presente caso.

120. Continúa refiriendo que en cuanto a las publicaciones realizadas desde la cuenta verificada de la denunciada, tal y como se aprecia de las probanzas de autos, si bien fueron pagadas por el mismo usuario, no se acredita preliminarmente, ni siquiera de forma indiciaria, que los recursos erogados sean públicos, siendo que en el presente procedimiento sancionador la carga de la prueba corresponde al quejoso.
121. Adicionalmente, sostuvo se debe declarar la improcedencia de la medida cautelar solicitada sobre el presunto uso indebido de recursos públicos, toda vez que dicha infracción constituye una cuestión de fondo que no puede ser determinada mediante un examen preliminar de apariencia del buen derecho.
122. Sustentado lo anterior con el criterio de la Sala Superior, que establece que el uso ilícito de recursos públicos no es una conducta que se desprenda de la simple existencia de propaganda, sino que requiere una labor de fiscalización y de instrucción exhaustiva.
123. De ahí que, la Comisión concluye que, preliminarmente, conforme a la revisión de las publicaciones denunciadas y de las características propias de las mismas, se advierte que no es posible adoptar la pretensión del quejoso respecto a las medidas cautelares en los términos solicitados.
124. Toda vez que, las publicaciones motivo de análisis no vulneran preliminarmente la normativa electoral en materia de propaganda gubernamental personalizada favor de la denunciada, ni existen elementos que, al menos de forma indiciaria, preliminarmente acrediten el uso indebido de recursos públicos para su realización.

125. Ya que, una parte de las publicaciones denunciadas fueron realizadas por diversos medios de comunicación en pleno ejercicio de su labor periodística y la otra por la propia denunciada como notas informativas para dar a conocer las actividades que realiza en el ejercicio de su encargo como Presidenta Honoraria del Sistema DIF Quintana Roo, de ahí que procedió a declarar su improcedencia.

Decisión

126. Los agravios planteados por el actor son **infundados**, pues contrario a lo sostenido, del estudio realizado por este Tribunal, se considera que la responsable sí fundó y motivó debidamente su determinación, dado que llevó a cabo un análisis integral y debida valoración de los elementos probatorios que obran en autos, así como también estudió debidamente las conductas denunciadas conforme al análisis preliminar propio de la sede cautelar, tal y como a continuación se explica:

Justificación

127. En primer término, debe precisarse que no le asiste la razón al actor al señalar que el acuerdo impugnado, por medio del cual se declararon improcedentes las medidas cautelares solicitadas, está sustentado en un razonamiento que no corresponde a la naturaleza preliminar y provisional de sede cautelar, sino más bien a un pronunciamiento de fondo del asunto.
128. Ya que, contrario a lo sostenido por el actor, se considera que la autoridad responsable no desconoció el estándar jurídico aplicable a las medidas cautelares ni condicionó su procedencia a la acreditación plena de la infracción. Toda vez que del acuerdo impugnado se advierte que realizó un análisis preliminar de los elementos de convicción aportados, precisamente bajo el estándar de apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*) y peligro en la demora (*periculum in mora*), concluyendo que, en esa etapa inicial del procedimiento, no existían indicios suficientes que permitieran advertir, la

actualización de una conducta infractora que justificara la adopción de una medida preventiva.

129. Así, el hecho de que la Comisión llegara a una conclusión desfavorable a la pretensión del denunciante no implica, por sí mismo, una interpretación restrictiva de la tutela cautelar, sino simplemente el ejercicio de la facultad de valoración preliminar que la normativa y la jurisprudencia le confieren, sin que ello prejuzgue sobre el fondo del asunto.
130. Asimismo, de la revisión integral de dicho acuerdo, es posible advertir que la Comisión sí fundó y motivó el mismo, utilizando razonamientos y valoraciones propias de la figura de tutela preventiva de sede cautelar. Lo anterior, se puede corroborar del párrafo 57 en adelante de dicho acuerdo, específicamente en el apartado de “PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES”.
131. En donde la responsable hizo referencia conforme al criterio jurisprudencial P/j.21/98 aprobado por 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”, que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar la autoridad competente para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.
132. Las cuales tienen como finalidad proteger el interés público, toda vez que buscan restablecer el ordenamiento jurídico vulnerado, desapareciendo provisionalmente un acto que en un estudio preliminar puede calificarse de ilícito.
133. Seguidamente citó el criterio de Sala Superior respecto a las condiciones a las que se encuentra sujeto el pronunciamiento de dichas medidas y procedió a precisar el objeto de estudio para el dictado o no de las medidas cautelares solicitadas bajo la figura de tutela preventiva.

134. Una vez precisado lo anterior, tal y como se puede constatar a partir del párrafo 60 del Acuerdo, la Comisión procedió a realizar el estudio preliminar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, propio de la tutela preventiva de sede cautelar. En ese contexto, a criterio de este órgano resolutor, el acuerdo controvertido está sustentado conforme a un estudio que obedece a una óptica preliminar.
135. Ya que como se aprecia del contenido del mismo, el estándar probatorio utilizado por la Comisión para decretar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas es de índole preliminar o indiciario, es decir, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; y no un estándar reforzado o de prueba plena como lo señala el actor.
136. Lo anterior, se puede evidenciar del propio análisis y los razonamientos vertidos en dicho acuerdo, en donde la Comisión si bien analizó las conductas denunciadas de manera preliminar conforme a la normativa legal, constitucional y jurisprudencial respectiva -para efecto del dictado de las medidas cautelares solicitadas-, lo cierto es que tomó como parámetro para declarar la improcedencia de las mismas la falta de elementos indiciarios.
137. De ahí que, contrario a lo señalado por el actor, el acuerdo no está sustentando en un estándar reforzado o de prueba plena como refiere.
138. Por otro lado, a consideración de este órgano jurisdiccional, no le asiste la razón al actor al señalar que la Comisión no fue exhaustiva en su análisis, pues tal y como se pudo advertir del propio Acuerdo impugnado, la responsable sí tomó en cuenta de manera integral todos los elementos probatorios que integraron el expediente, así como también analizó de manera detallada el contenido de las publicaciones denunciadas.
139. Se dice lo anterior, dado que, tal y como fue referido previamente, la Comisión realizó un desglose global de las temáticas abordadas en las

publicaciones motivo de controversia⁷, las cuales versaban fundamentalmente respecto a actividades relacionadas con la entrega de lentes a familias en Quintana Roo; apoyo de cirugías para cataratas; la rehabilitación de la casa hogar y los clubes DIA, brigadas del sistema DIF Quintana Roo, entre otros.

140. Sin embargo, del análisis integral del caudal probatorio, la Comisión determinó que tales publicaciones no actualizaban de manera preliminar una promoción personalizada del denunciada, así como tampoco un indebido uso de recursos públicos, para efecto de decretar procedentes las medidas cautelares solicitadas.
141. A consideración de este Tribunal, dicha determinación es correcta, ya que, como fue posible verificar, en cuanto a la primera conducta referida, de manera preliminar y bajo un estándar propio de sede cautelar, es decir, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, la Comisión la analizó debidamente, conforme a la normativa legal y la jurisprudencia⁸ aplicable en la materia.
142. Sin embargo, concluyó que de manera preliminar, el contenido de las publicaciones era de índole meramente informativo, esto es, consistente en hacer del conocimiento de la ciudadanía las actividades realizadas por la denunciada, en ejercicio del cargo que ostenta, es decir, en su calidad de Presidenta Honoraria del DIF Quintana Roo, para que la ciudadanía en general conozca tales actividades.
143. Aunado a lo anterior, tomó en cuenta que el próximo proceso electoral inicia en enero del año 2027, por lo que entre la fecha de la certificación de las publicaciones denunciadas y el inicio del próximo proceso electoral dista aproximadamente siete meses, concluyendo así que no era posible advertir que el contenido denunciado influya, incida o impacte en el próximo proceso electoral a celebrarse en 2027.

⁷ Párrafo 46 del Acuerdo impugnado.

⁸12/2015 de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA".

144. Es por ello, que a criterio de este órgano jurisdiccional, no le asiste la razón al actor al referir que existió una indebida valoración probatoria por parte de la Comisión, puesto que, contrario a lo señalado, del cúmulo de las publicaciones que se declararon existentes no se evidencia ni de manera indiciaria, un ejercicio de promoción personalizada por parte de la denunciada.
145. Lo anterior, dado que no se evidencia de manera preliminar que en las publicaciones controvertidas se destaque o exalten cualidades, logros particulares o atributos de la denunciada, como parte de una estrategia o beneficio de posicionamiento adelantado en detrimento de la equidad en la contienda.
146. Máxime cuando de las propias publicaciones motivo de análisis, bajo una óptica preliminar, no se observa que vayan encaminadas a promocionar o posicionar a la servidora pública denunciada con fines electorales, ni se hace referencia a algún proceso electoral, ni tampoco se menciona algún proceso de selección de candidatos de un partido político ni muchos menos las publicaciones tienen una incidencia o impacto inmediato en un proceso comicial.
147. Sino que, únicamente constituyen publicaciones que tienen como propósito informar a la ciudadanía de la asistencia a diversos eventos y actividades que preponderantemente realiza la denunciada en ejercicio de su encargo público, esto es, como parte del ejercicio de rendición de cuentas de dicha servidora pública, así como también el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, para conocer respecto a temas de interés público.
148. En el mismo sentido, las publicaciones realizadas por los medios de comunicación, se considera que, bajo una perspectiva preliminar, tienen un carácter meramente informativo, como parte de la actividad periodística que llevan a cabo dichos medios, consistente en informar o dar a conocer a la ciudadanía sobre temas de relevancia e interés general.

149. Así como también, en el caso particular, se aprecia que las notas informativas o periodísticas denunciadas, van encaminadas a dar cobertura a los eventos y actividades realizadas por la denunciada, en su calidad de Presidenta Honoraria del DIF Quintana Roo.
150. En ese contexto, se considera que tales actividades o eventos publicados a través de las notas denunciadas, giran en torno a las funciones propias del encargo del denunciada, sin que se advierta bajo una óptica preliminar, como ya se dijo, que vayan encaminadas a promocionar o posicionar a la servidora pública denunciada con fines electorales.
151. Lo anterior, puesto que en las publicaciones denunciadas no se hace referencia a algún proceso electoral, ni tampoco se menciona algún proceso de selección de candidatos de un partido político ni muchos menos tienen una incidencia o impacto inmediato en un proceso comicial.
152. De ahí que, se comparte el criterio sostenido por la Comisión, de que al menos de manera preliminar, la presunción de licitud de las notas controvertidas publicadas por los medios de comunicación denunciadas debe prevalecer, al no existir prueba en contrario que las desvirtúe.
153. Lo anterior, conforme al criterio jurisprudencial 15/2018 de rubro: “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”.
154. En consecuencia, es de referirse que la reiteración de notas periodísticas o la cobertura constante respecto de una persona servidora pública, por sí misma, no destruye la presunción constitucional de licitud de la actividad periodística, pues para ello resulta indispensable la existencia de elementos objetivos que permitan advertir coordinación, contratación, simulación o cualquier otro dato que evidencie que la difusión dejó de obedecer al ejercicio independiente de la libertad de prensa, circunstancia que preliminarmente no se encuentra acreditada en autos.

155. Ahora bien, se estima que no le asiste la razón al actor al señalar que la Comisión no valoró debidamente las pruebas que obraban en el expediente, toda vez que, parte de una premisa errónea al pretender que la Comisión por el simple hecho de tener por acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas, a través del acta circunstanciada de inspección ocular, por ende, debía de decretar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.
156. Lo anterior, toda vez que la sola existencia de publicaciones en redes sociales, aun cuando éstas hayan sido promocionadas mediante herramientas propias de las plataformas digitales, no constituye por sí misma un indicio suficiente para atribuir el financiamiento o contratación a la denunciada, siendo indispensable la existencia de elementos objetivos que vinculen el origen de los recursos con ésta, aspecto que le corresponde acreditar, cuando menos de manera indiciaria al actor.
157. Ya que, pierde de vista que el valor probatorio pleno otorgado al contenido de los URL's y las imágenes de las publicaciones denunciadas, las cuales pudieron constatarlas a través de dicha acta, únicamente es respecto a lo que se pudo visualizar en las mismas, es decir, para efecto de declarar la existencia de tales publicaciones.
158. De ahí que, la Comisión no incurre en una contradicción interna respecto a la valoración de dichas probanzas, sino más bien, del análisis conjunto del contenido de las publicaciones, las mismas resultan insuficientes para alcanzar los efectos pretendidos por el actor, esto es, declarar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.
159. Debido a que, desde una perspectiva preliminar, dichas publicaciones por sí solas no arrojan indicios que revelen de manera clara, que se esté llevando a cabo una estrategia de posicionamiento anticipado como lo aduce el actor.

160. Ya que, del cúmulo de publicaciones analizadas por la Comisión, aún tomando en cuenta los identificadores de biblioteca en donde consta la temporalidad y el alcance (tamaño estimado de la audiencia), lo cierto es que las mismas no configuran de manera preliminar una promoción personalizada a favor de la denunciada, para efecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.
161. Puesto que, lo sustancial radica en el contenido de dichas publicaciones, lo cual, como ya se explicó, de ninguna manera van encaminadas a promocionar o posicionar de manera indebida la figura de la servidora pública denunciada con fines electorales, en detrimento de la equidad del próximo proceso electoral local 2027.
162. Por lo que, en concepto de este Tribunal, resulta jurídicamente desacertado el planteamiento del promovente mediante el cual pretende deducir que la cantidad y la pauta publicitaria de las publicaciones denunciadas constituyen, por sí mismas, un indicio unívoco de una estrategia ilícita de posicionamiento electoral.
163. Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que el actor confunde la acreditación de la existencia y difusión del material denunciada con la apariencia de ilicitud de su contenido. Ya que conforme a la Jurisprudencia 14/2015, de rubro “*MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*”, la valoración de la autoridad debe enderezarse a constatar la probabilidad de que el derecho considerado amenazado exista y que el peligro sea inminente.
164. Sin embargo, en el caso particular, la mera acumulación de publicaciones alojadas en una red social que informan sobre actividades institucionales o de gestión social no revierte la presunción de licitud de la que goza la libertad de expresión y el debate público en el entorno digital. Así, la pauta y la sistematicidad demuestran la fuerza de la difusión, pero no dotan de un contenido antijurídico *prima facie* a mensajes que, de un examen preliminar,

carecen de elementos explícitos o equivalentes funcionales de solicitud del voto, de una plataforma electoral, o que tengan como fin una estrategia de posicionamiento anticipado como lo aduce el actor.

165. En otro orden de ideas, si bien es cierto que la Comisión sostuvo primeramente que el presunto uso indebido de recursos públicos no puede ser materia cautelar, al ser una cuestión de fondo que requiere fiscalización e instrucción exhaustiva.
166. No obstante lo anterior, posteriormente a párrafo 104 del propio acuerdo, la Comisión de igual modo emitió un pronunciamiento al respecto bajo una óptica preliminar, ya que, señaló que las publicaciones denunciadas no actualizaban de manera preliminar promoción personalizada, ni existían elementos que al menos de forma indiciaria, preliminarmente acrediten el uso indebido de recursos públicos para su realización.
167. Aunado a lo anterior, la Comisión realizó un análisis respecto de los identificadores de biblioteca que se advertían de las publicaciones que fueron inspeccionadas mediante el acta circunstanciada respectiva, determinando bajo una óptica preliminar que el pago de las publicaciones controvertidas fue realizado por los medios de comunicación denunciadas, sin que existan constancias que pudieren relacionar a la denunciada con el pago de los anuncios hechos por los mismos.
168. Lo anterior, ya que de los propios identificadores de biblioteca se podía apreciar la información relativa a quien pagó las publicaciones, la cantidad de dinero gastado, la temporalidad y el alcance que tuvieron dichos anuncios. Sin embargo, no se fue posible acreditar de manera preliminar que tales publicaciones se llevarán a cabo con un uso indebido de recursos públicos.
169. Por lo tanto, de los identificadores de biblioteca de las publicaciones denunciadas y demás constancias que obran en el expediente, se considera

que no existen elementos ni siquiera indiciarios que acrediten de manera preliminar, que se haya utilizado recursos públicos para la difusión de tales notas informativas.

170. Dado que, por un lado, no obra en el expediente algún indicio de que las publicaciones realizadas por los medios de comunicación denunciadas hayan sido ordenadas, contratadas o pagadas por la servidora pública denunciada.
171. Aunado al hecho, de que tampoco existen elementos indiciarios que demuestren de manera preliminar, que las publicaciones llevadas a cabo por la denunciada a través de su cuenta personal de facebook, fueron realizadas con un uso indebido de recursos públicos, con la finalidad de llevar a cabo una promoción personalizada o posicionamiento adelantado con fines electorales que trascienda a vulnerar la equidad del próximo proceso electoral local.
172. Máxime, cuando es posible apreciar de las imágenes de los identificadores de biblioteca aportadas por el actor en su escrito de queja, que las publicaciones realizadas por la denunciada a través de su cuenta de facebook, fueron pagadas por el medio de comunicación denominado “Elemental comunicación”.
173. De ahí que, resultan **infundados** los agravios planteados por el actor, debido a que bajo una óptica preliminar, la Comisión se apegó debidamente al principio de exhaustividad, fundando y motivando debidamente el acuerdo controvertido.
174. En consecuencia y al haberse declarado infundados dichos agravios, lo procedente es **confirmar** el acuerdo controvertido.
175. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA

CLAUDIA ÁVILA GRAHAM

THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS