



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

**JUICIO ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SX-JE-68/2024

**ACTOR:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO

**MAGISTRADO PONENTE:** ENRIQUE  
FIGUEROA ÁVILA

**SECRETARIO:** VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL

**COLABORADORA:** LUZ ANDREA  
COLORADO LANDA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave,  
quince de mayo de dos mil veinticuatro

**Sentencia** que resuelve el JE promovido por el PRD, a fin de impugnar la sentencia que el TEQroo pronunció en el expediente RAP/075/2024, y por la que confirmó, por razones distintas, la determinación de la CQyD de declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas en el PES instaurado en contra de la parte denunciada, por la presunta comisión de diversas infracciones en materia electoral, derivado de la publicación y difusión en FB, así como en sus páginas electrónicas de diversas notas y una encuesta relacionada con las preferencias electorales para la elección del Ayuntamiento.

**ÍNDICE**

I. ASPECTOS GENERALES.....	2
II. SUMARIO DE LA DECISIÓN.....	3
III. ANTECEDENTES.....	4
IV. TRÁMITE DEL JE.....	5
V. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.....	6
VI. PRESUPUESTOS PROCESALES.....	6
VII. PROCEDENCIA DEL JE.....	8
VIII. PLANTEAMIENTO DEL CASO.....	10
a. Contexto de la controversia.....	10
b. Pretensión, causa de pedir y motivos de agravio.....	13
c. Identificación del problema jurídico a resolver.....	13
d. Metodología.....	14
IX. ESTUDIO.....	14
a. Parámetro general de control.....	14
b. Violación al principio de justicia pronta.....	20
c. Omisión de considerar las quejas previamente presentadas.....	22
d. Falta de exhaustividad por no atender la causa de pedir de la denuncia.....	30
e. Indebido análisis de la encuesta denunciada.....	41
X. DETERMINACIÓN.....	46
XI. RESUELVE.....	47

**GLOSARIO**

<b>Actos anticipados</b>	Actos anticipados de precampaña y campaña
<b>Acuerdo</b>	Acuerdo (IEQROO/CQyD/MC-062/2024) que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió en el expediente IEQROO/PES/089/2024, y por el cual declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática
<b>Ayuntamiento</b>	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo
<b>Constitución general</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CQyD</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>Denunciada</b>	Ana Patricia Peralta de la Peña (presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo)
<b>Dirección Jurídica</b>	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>FB</b>	Facebook
<b>IEQroo</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>JE</b>	Juicio electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>LGIFE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Parte denunciada</b>	Presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, Ayuntamiento de Benito Juárez, diversos medios de comunicación y la encuestadora RUBRUM
<b>PEL</b>	Proceso electoral local en Quintana Roo
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>RAP</b>	Recurso de apelación
<b>Reglamento</b>	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
<b>Sentencia reclamada</b>	Sentencia pronunciada en el expediente RAP/075/2024 y mediante la cual el Tribunal Electoral de Quintana Roo confirmó el acuerdo IEQROO/CQyD/MC-062/2024 por el que se declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Xalapa</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz
<b>Secretaría Ejecutiva</b>	Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TEQroo</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**I. ASPECTOS GENERALES**

1. El PRD impugna la sentencia reclamada al considerar que la determinación de confirmar la negativa de las medidas cautelares que solicitó en su queja contra la parte denunciada por la probable comisión de diversos ilícitos electorales es contraria a los principios de justicia



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-68/2024

pronta y exhaustividad, al haberse dejando de atender la causa de pedir con la que sustentó su denuncia consiste el incumplimiento a la restricción constitucional de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales.

2. El TEQroo sustentó la sentencia reclamada en que no se advertía, de manera preliminar transgresión alguna a la normativa electoral respecto a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, indebida cobertura informativa y en materia de encuestas, de forma que las publicaciones denunciadas estaban amparadas, preliminarmente, por la libertad de manifestación de ideas y el derecho a la información, así como por la presunción de licitud de la actividad periodística.
3. Por tanto, la materia de controversia en el presente asunto consiste en determinar, si la determinación de negar las medidas cautelares solicitadas y su confirmación, se ajustaron o no a los parámetros jurídicos de estudio de los hechos y/o conductas denunciadas en sede cautelar, bajo la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

## II. SUMARIO DE LA DECISIÓN

4. Se **confirma** la sentencia reclamada, dado que
  - Resulta irrelevante la supuesta tardanza de la CQyD para resolver, pues, aun de tener la razón el PRD, ello sería insuficiente para alcanzar su pretensión de que se revoquen la sentencia reclamada y el Acuerdo, para ordenar la implementación de las medidas que solicitó.
  - El hecho de que el PRD señalara que habría presentado diversas quejas o denuncias previas en contra de la denunciada, resulta insuficiente para que, en sede cautelar, se pueda establecer que las publicaciones denunciadas sean una presunta infracción a la normativa electoral que amerite el dictado de las respectivas medidas cautelares.
  - El PRD parte de la premisa equivocada de que el mero hecho de que en las publicaciones denunciadas se hiciera referencia a la denunciada y sus actividades como servidora pública, así como el que se publicaran dentro del periodo marcado por el INE para la suspensión de la difusión de propaganda

## **SX-JE-68/2024**

gubernamental, actualizaría la infracción, precisamente, de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido.

- En el estudio en plenitud de jurisdicción que realizó el TEQroo, se analizaron todas y cada una de las publicaciones denunciadas atendiendo a la causa de pedir de la denuncia, en la medida que ese estudio estuvo encaminado a determinar, de forma preliminar y cautelar, si constituían o no propaganda gubernamental.
- Se estima correcta la determinación del TEQroo de confirmar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en relación con las publicaciones que difundieron la encuesta, pues, de forma preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, al contar con la información relativa a la metodología empleada para su elaboración, no se advierte alguna transgresión a la normativa electoral aplicable ni al principio de equidad en la contienda.

### **III. ANTECEDENTES**

#### **a. PES (IEQROO/PES/098/2024)**

5. **Denuncia.** El dos de abril<sup>1</sup>, la Dirección Jurídica recibió el escrito por medio del cual el PRD presentó una queja en contra de la parte denunciada por la presunta comisión de:

- Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (campañas electorales).
- Cobertura informativa indebida.
- Promoción personalizada.
- Uso indebido de recursos públicos.
- Violación a los principios de neutralidad y equidad.
- Actos anticipados.

6. Lo anterior, por la publicación y difusión en FB y en las páginas de Internet de los medios de comunicación denunciados de diversas notas informativas y una encuesta, desde su perspectiva, con la finalidad de posicionar a la denunciada.

---

<sup>1</sup> Las fechas que se citan en este fallo corresponden a presente año de dos mil veinticuatro, salvo aquellas fechas en las que se haga referencia expresa a otra anualidad.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

7. El PRD solicitó, como medidas cautelares, que se ordenara a la parte denunciada que se abstuvieran de realizar actos que posicionaran de manera adelantada a la denunciada, o que fueran una promoción personalizada de la propia denunciada o uso indebido de recursos públicos; así como el retiro de las publicaciones digitales denunciadas.
8. **Investigación preliminar.** Ese mismo dos de abril, la Dirección Jurídica registró la queja y ordenó la inspección ocular de diversos enlaces electrónicos, así como diversos requerimientos de información a los medios de comunicación denunciados y a la Secretaría Ejecutiva.
9. **Acuerdo.** La CQyD lo emitió el cinco de abril, negando la implementación de las medidas cautelares solicitadas.

**b. RAP (RAP/075/2024)**

10. **Interposición.** En contra del Acuerdo, el PRD lo interpuso el ocho de abril.
11. **Sentencia reclamada.** El TEQRoo la pronunció el dieciocho de abril.

**IV. TRÁMITE DEL JE**

12. **Promoción.** A fin de controvertir la sentencia reclamada, el PRD presentó una demanda de JE, el veintidós de abril ante el TEQroo.
13. **Turno.** Una vez que se recibieron la demanda y las demás constancias, el treinta de abril, la magistrada presidenta acordó integrar y turnar el expediente que ahora se resuelve a la ponencia del del magistrado Enrique Figueroa Ávila para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.
14. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia, admitir a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción (al no haber diligencias pendientes por desahogar), por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

**V. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

15. El TEPJF **ejerce jurisdicción** y esta Sala Xalapa es **competente** para conocer y resolver el presente asunto: **a) por materia**, toda vez que se trata de un JE que se promueve a fin de controvertir una sentencia por la cual el TEQRoo confirmó el acuerdo por el cual la CQyD determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD en la queja que presentó en contra de la parte denunciada por la presunta comisión de diversos ilícitos en materia electoral en relación con la elección para renovar el Ayuntamiento; y **b) por territorio**, toda vez que Quintana Roo forma parte de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral<sup>2</sup>.

### **VI. PRESUPUESTOS PROCESALES**

16. El JE cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, y 13, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

17. **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante el TEQroo (autoridad señalada como responsable), y en ella se hace constar el nombre y firma de quien lo promueve en su calidad de representante del partido político, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; así como los agravios que se le causan y los preceptos presuntamente violados.

18. **Oportunidad.** El JE se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley de Medios<sup>3</sup>.

Abril de 2024						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
14	15	16	17	18	19	20
					Plazo para impugnar	

<sup>2</sup> Con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo; 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; artículos 164, 165, 166, fracción X, 173, párrafo primero y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 19 de la Ley de Medios; y en el Acuerdo General 3/2015 de la Sala Superior; en relación con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF.

<sup>3</sup> Al efecto, dado que el asunto se encuentra relacionado con la elección para renovar el Ayuntamiento, todos los días y horas se consideran hábiles, en términos del apartado 2 del artículo 7 de la Ley de Medios.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

Abril de 2024						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				Emisión y notificación la sentencia reclamada <sup>4</sup>	[inicia]	
21	22	23	24	25	26	27
Plazo para impugnar						
	Presentación de la demanda [conclusión]					

19. **Legitimación y personería.** El JE es promovido por parte legítima, dado que lo hace el PRD, por conducto del presidente de su Dirección Estatal Ejecutiva en Quintana Roo (personería que le he es reconocida por el TEQRoo en su informe circunstanciado), toda vez que fue la misma persona que interpuso el RAP local, precisamente, en representación del PRD.
20. **Interés.** Se satisface este requisito, porque el PRD fue quien interpuso el RAP en el TEQRoo que pronunció la sentencia reclamada<sup>5</sup>, en el sentido de confirmar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el propio PRD en el correspondiente RAP<sup>6</sup>.
21. **Definitividad.** La normativa aplicable no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que el acto combatido es definitivo y firme.

## VII. PROCEDENCIA DEL JE

22. La vía denominada JE fue producto de los "*Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del*

<sup>4</sup> Cédulas de notificación visibles a fojas 549, 550 y 559 del cuaderno accesorio.

<sup>5</sup> Tesis XLII/99. QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 66 y 67.

<sup>6</sup> Tesis CXII/2001. PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO CABE OBJETARLA SI SE TRATA DE LA MISMA PERSONA QUE ACTUÓ EN LA INSTANCIA PREVIA. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 115 a 117.

## SX-JE-68/2024

*Poder Judicial de la Federación*<sup>7</sup> en los cuales se razona que el dinamismo propio de la materia ha originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral.

23. Así, para esos casos, tales lineamientos inicialmente ordenaban formar los Asuntos Generales, pero a raíz de su última modificación, se indica, que debe integrarse un expediente denominado juicio electoral, el cual debe tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la ley general de medios.<sup>8</sup>
24. El presente asunto debe sustanciarse y resolverse en la vía del JE, esto ya que el RAP interpuesto por el PRD, se derivó de una queja presentada ante el IEQRoo en contra de la parte denunciada por conductas y hechos que consideró que vulneraban lo previsto en el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución general, y se acreditaba un uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y actos anticipados de campaña, por la presunta difusión de una encuesta con la finalidad de posicionar de manera indebida a la denunciada en relación con la elección para renovar al Ayuntamiento, y respecto de lo cual, solicitó la implementación de las respectivas medidas cautelares, mismas que le fueron negadas por la CQyD; determinación que fue confirmada por el TEQroo en la sentencia reclamada.
25. Al respecto, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JRC-158/2018, abandonó diversos criterios históricamente adoptados<sup>9</sup>, así

---

<sup>7</sup> Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, modificados el doce de noviembre de dos mil catorce, así como el catorce de febrero de dos mil diecisiete, y la última modificación emitida el veintitrés de junio de dos mil veintitrés.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 1/2012. ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 12 y 13.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 35/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 601 y 36/2016, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 42 y 43. Así como en la página de internet de este Tribunal Electoral [http://sitios.te.gob.mx/ius\\_electoral/](http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/)





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

como la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-1/2015, para establecer que, cuando se impugne la resolución que emita un tribunal local relacionado con algún procedimiento administrativo sancionador estatal, no es procedente conocerlo a través del juicio de revisión constitucional electoral.

26. Ello, al considerar que los criterios establecidos en ambas jurisprudencias han evolucionado, pues:
  - No definen el cumplimiento del requisito determinante tratándose de juicios de revisión constitucional electoral presentados con posterioridad a la celebración de la jornada electoral, aunado a que incluso cuando la impugnación se presente antes de la jornada electoral, la pretensión inmediata no es la posible nulidad de la elección, sino que se sancione la comisión de una conducta irregular por sí mismo, o bien, que no existió infracción alguna o que la sanción impuesta es excesiva, y;
  - No son acordes con el modelo actual de distribución de competencias en la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores.
27. Por ende, con la finalidad de dar congruencia al nuevo sistema de distribución de competencias en la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores locales, se consideró que el JE es la vía idónea para conocer de esas determinaciones, con independencia de que se esté en presencia de una determinación de un tribunal local como primera instancia o no.
28. Así, esta Sala Xalapa advierte que la materia del presente asunto está vinculada con la negativa de implementar las medidas cautelares solicitadas por el PRD en la queja que presentó en contra de la parte denunciada y, particularmente, en contra de la denunciada por la presunta comisión de conductas que estima son contrarias a la normativa electoral en el contexto de la elección para renovar al Ayuntamiento.
29. De ahí que se considere que la vía idónea para conocer de la presente controversia sea la del JE.

## **VIII. PLANTEAMIENTO DEL CASO**

**a. Contexto de la controversia**

30. El presente asunto tiene su origen en la denuncia que el PRD presentó en contra de la parte denunciada por la difusión de diversas publicaciones en FB y en las páginas electrónicas de los medios de comunicación denunciados, que, según el propio PRD, constituían<sup>10</sup>:

- Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (campañas electorales).
- Cobertura informativa indebida.
- Promoción personalizada.
- Uso indebido de recursos públicos.
- Violación a los principios de neutralidad y equidad.
- Actos anticipados.

31. Al efecto, el PRD solicitó que, como medidas cautelares, se ordenara:

- Al Ayuntamiento, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como aquellas de naturaleza similar, alojadas en su cuenta de FB.
- A la parte denunciada, el retiro de las publicaciones denunciadas, así como que se abstuvieran de realizar cualquier otro acto que constituyera un posicionamiento adelantado *en la cobertura informativa indebida*, y, en consecuencia, propaganda personalizada a favor de la denunciada y uso *parcial* de recursos públicos.

**a.1. Acuerdo**

32. La CQyD declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD. Determinación la sustentó, en esencia, en las siguientes consideraciones:

- Serían objeto de análisis las imágenes de las publicaciones contenidas en la URL (*uniform resource locators* o dirección web de un recurso de Internet) identificadas del 2 a la 44, cuyo estudio se realizaría bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
- No se analizaría la URL marcada como 1 referente a la factura expedida a

---

<sup>10</sup> Tales publicaciones se encuentran relacionadas y descritas el Acuerdo, así como en el acta circunstanciada emitida por la Dirección Jurídica respecto a la inspección ocular de los enlaces electrónicos denunciados.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

favor del Gobierno de Quintana Roo por concepto de pago de publicidad.

- URL 2, no fue posible establecer si estaba encaminada a realizar una promoción personalizada de la denunciada, al haberse actualizado sólo el elemento personal, no así el objetivo, por tratarse de una aspiración de esa denunciada para obtener una candidatura.
- URL 3 a 16, tampoco constituían propaganda gubernamental personalizada, pues si bien identificaban a la denunciada, fueron realizadas por diversos medios de comunicación digital en sus *sitios web*, por lo que, preliminarmente, se efectuaron en ejercicio de su actividad periodística y estaban protegidas por la libertad de expresión con el que contarían tales medios de comunicación.
- URL 17 a 39, así como 411 a 44, preliminarmente, fueron publicadas por varios medios de comunicación digital e FB, y actualizaban los elementos personal y temporal, pero no el objetivo, pues las publicaciones se realizaron en el ejercicio de la actividad periodística o noticiosa, y, también, al amparo de la libertad de expresión.
- Actos anticipados. Bajo la apariencia del buen derecho, no se advirtió que la denunciada manifestara, expresa o implícitamente, una invitación al voto, o una solicitud de apoyo a su candidatura.
- Propaganda gubernamental. Si bien se identificaba plenamente a la denunciada en las publicaciones denunciadas y estaba en curso el proceso electoral local, de tales publicaciones no se observó, ni siquiera de forma indiciaria, los elementos que permitieran tener por actualizado el elemento objetivo.
- URL 40 que correspondía a la publicación de la empresa encuestadora denunciada, la Secretaría Ejecutiva informó que contaba con la documentación que respaldaba la realización y publicación de las encuestas y sondeos de opinión realizadas por la referida empresa encuestadora, en relación con la elección del Ayuntamiento.
- Resultaba improcedente la medida cautelar de ordenar al Ayuntamiento el retiro de las publicaciones denunciadas, así como aquellas de similar naturaleza de su perfil de FB, porque en ninguna de esas publicaciones denunciadas se hacía referencia al Ayuntamiento.
- También resultaron improcedentes las medidas solicitadas para que se retiraran las publicaciones denunciadas, al no actualizarse actos contrarios a la normativa electoral.

**a.2. Sentencia reclamada**

33. En contra del Acuerdo, el PRD interpuso un RAP en el que formuló que la determinación de negarle las medidas cautelares que solicitó carecía de exhaustividad, y estaba indebidamente fundada y motivada, pues, a pesar de que la CQyD tuvo por acreditadas las publicaciones denunciadas para favorecer a la denunciada, declaró la improcedencia de las medidas cautelares.
34. Lo anterior, porque, desde la perspectiva del PRD, tales publicaciones configuraban propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos y cobertura informativa indebida, de manera que la CQyD no analizó su causa de pedir a partir de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.
35. El TEQroo confirmó, por razones distintas y adicionales, el Acuerdo, al desestimar los agravios formulados por el PRD, en esencia, porque:
- La presentación de la queja no conllevaba el inicio de los plazos reglamentarios para la sustanciación del PES.
  - Resultaba inoperante el agravio relativo a que el CQyD debió considerar las 62 quejas anteriores, pues se limitaron a señalar una supuesta falta de exhaustividad.
  - Si bien la CQyD no fue exhaustiva, porque no estudio la supuesta vulneración a la restricción constitucional de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido como lo denunció el PRD, las publicaciones denunciadas, desde una perspectiva preliminar, no constituían propaganda gubernamental, en la medida que se trataban de:
    - Comunicados difundidos al amparo de la libertad de expresión.
    - Notas informativas respecto de temas de interés general.
    - Difusión de una encuesta de las preferencias electorales en el PEL en relación con la renovación del Ayuntamiento, que no difundían logros ni acciones de gobierno con el objeto de lograr una adhesión o aceptación ciudadana.
  - El PRD no aportó pruebas para acreditar, de manera preliminar, que las publicaciones denunciadas constituían un posicionamiento adelantado por difundir una encuesta respecto de las preferencias electorales.
  - En el expediente obraba la información proporcionada por la empresa



encuestadora respecto de la metodología de la encuesta que publicó en su perfil de FB y difundida por los medios de comunicación denunciados.

**b. Pretensión, causa de pedir y motivos de agravio**

36. La **pretensión** del PRD es que se **revoquen** la sentencia reclamada y el Acuerdo a fin de que se declare la procedencia de las medidas cautelares que solicitó relativas al retiro de las publicaciones denunciadas.
37. Su **causa de pedir** la sustenta en que la sentencia reclamada, al confirmar el Acuerdo, es contraria a los principios de legalidad, certeza y justicia pronta, al carecer de la debida exhaustividad al dejar de atender a su causa de pedir que era la transgresión a la restricción constitucional de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
38. Al efecto, el PRD formula una serie de motivos de agravio que pueden agruparse en las siguientes temáticas:
  - Vulneración al principio de justicia pronta, derivado del retraso de la CQyD para emitir el acuerdo por el que declaró improcedentes la medidas cautelares solicitadas.
  - Falta de exhaustividad al dejarse de considerar las denuncias que ha presentado de manera previa en contra de la denunciada.
  - Omisión de considerar que se denunció la violación a la restricción constitucional de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
  - Falta de exhaustividad en el análisis de la difusión de la encuesta denunciada.

**c. Identificación del problema jurídico a resolver**

39. La controversia por resolver en el presente asunto consiste en determinar si la sentencia reclamada, al confirmar el Acuerdo y la improcedencia de las medidas cautelares, se ajustó o no a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, para lo cual se debe analizar si la CQyD y el TEQroo atendieron o no la causa de pedir del PRD en relación con la denuncia que presentó y la referida petición de medidas cautelares.

**d. Metodología**

40. Dado que el PRD sustenta su causa de pedir, particularmente, en la vulneración al principio de justicia pronta, así como en la falta de exhaustividad de la sentencia reclamada al analizar las conductas denunciadas, desde la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, los motivos de agravio que formula se analizarán agrupándolos en las temáticas a las que corresponden, y esas temáticas en el orden señalado previamente.
41. Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno al actor<sup>11</sup>.

**IX. ESTUDIO**

**a. Parámetro general de control**

**a.1. Naturaleza de las medidas cautelares**

42. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente a solicitud de parte interesada o de oficio, 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; por ende, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias:
- Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo.
  - Sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
  - Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.
43. Las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

---

<sup>11</sup> 1. Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-68/2024

44. En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.
45. Ello, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.
46. Ahora bien, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:
  - La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso y,
  - 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 (*periculum in mora*).
47. Así, 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 procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
48. Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como apariencia del buen derecho y el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.
49. Sobre **la apariencia del buen derecho**, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se

## SX-JE-68/2024

pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que **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.

50. Como se puede advertir, **la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad competente realice una evaluación preliminar del caso concreto** (aun cuando no sea completa) en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
51. En consecuencia, **si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente 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.
52. Por ello, el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:
- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
  - Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
  - Evidenciar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
  - Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si, presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.





53. La medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: 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.
54. Adicionalmente, la Sala Superior ha enfatizado la función preventiva de las medidas cautelares o la necesidad de ejercer una tutela preventiva<sup>12</sup>, al concebir tal tutela 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.
55. Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.
56. Razón por la cual, la autoridad competente deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
57. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

#### **a.2. Derecho de acceso a la justicia**

58. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia 14/2015. MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

## SX-JE-68/2024

que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; conforme lo establece el artículo 17 de la Constitución general.

59. Por su parte, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
60. Asimismo, el artículo 25 de esa misma Convención dispone que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la propia Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
61. Por tanto, al estar suscrito a la referida Convención y conforme a su propia Constitución, México se encuentra comprometido a garantizar que la autoridad competente, prevista por el sistema legal, decida sobre los derechos de toda persona que interponga un recurso; a desarrollar las posibilidades del recurso judicial y a garantizar su cumplimiento, por las autoridades responsables, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
62. Con base en lo anterior, es dable concluir que el Estado mexicano no sólo está obligado a establecer órganos jurisdiccionales para hacer efectivo el derecho a la justicia de toda persona, sino que además esto conlleva una exigencia constante en que dicha justicia sea a través de un **recurso sencillo y rápido**, que dé como resultado la impartición de justicia **pronta, completa e imparcial**.
63. El derecho a un recurso efectivo no implica que todos los medios de impugnación deban ser admitidos y resueltos con análisis de fondo, sino



que es válido que se establezcan requisitos de admisibilidad (procedencia) siempre que constituyan limitantes legítimas y, a su vez, que los recursos sean confinados a determinadas materias.

### a.3. Principio de exhaustividad

64. La observancia del **principio de exhaustividad** deriva del segundo párrafo, del artículo 14, de la Constitución general en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.
65. Este derecho fundamental obliga al juzgador a resolver las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.
66. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
67. El principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia. De esta forma, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.

68. Este TEPJF ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas<sup>13</sup>.

## **b. Violación al principio de justicia pronta**

### **b.1. Planteamiento**

#### **b.1.1. Sentencia reclamada**

69. El TEQroo calificó como **infundados** los respectivos agravios, pues el PRD presentó su queja ante el Consejo Distrital 2 el treinta y uno de marzo, lo que implicó que, si bien lo presentó ante un órgano desconcentrado del IEQroo, ello no conllevará el inicio de los plazos reglamentarios para la sustanciación de los PES, a partir de la señalada fecha.

- Los plazos para la admisión de las quejas inician cuando la Dirección Jurídica la reciba, en ese caso, el dos de abril. Por tanto, el haberse aprobado el Acuerdo el cinco de abril no implicó una vulneración al principio de justicia pronta.
- Igualmente, el hecho de que la Dirección Jurídica registrara la queja, ello no implicaba que la CQyD tendría que computar los plazos para emitir su determinación respecto de las medidas cautelares solicitadas a partir de la fecha de presentación de la queja, pues esa Dirección Jurídica estaría facultada para reservar su admisión y el dictado de esas medidas cautelares para realizar la correspondiente investigación preliminar.

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

Tesis XXVI/99. EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.



### b.1.2. Motivos de agravio

70. Al respecto, el PRD formula los siguientes argumentos:

- Se transgredió el principio de justicia pronta, porque el TEQroo validó que el IEQroo incumpliera con los plazos, dado que el acuerdo que negó las medidas cautelares se emitió cinco días después de la presentación de la demanda.
- Tal demora le causaba agravio, dada la permisibilidad a la denunciada para continuar violentando la restricción constitucional para posicionarse ante la ciudadanía mediante una propaganda electoral *disfrazada* de cobertura informativa, así como de intervenir de manera indebida en el PEL sin impedimento alguno, a través de la difusión de propaganda gubernamental durante la etapa de las campañas electorales.

### b.2. Tesis de la decisión

71. Los motivos de agravio formulados se deben **desestimar por ineficaces**, dado que resulta irrelevante la supuesta tardanza de la CQyD para resolver, pues, aun de tener la razón, ello sería insuficiente para alcanzar su pretensión de que se revocuen la sentencia reclamada y el señalado Acuerdo para ordenar la implementación de las medidas que solicitó.

### b.3. Análisis de caso

72. La ineficacia de los argumentos formulados por el PRD radica en que, contrario a lo que señala, la supuesta dilación de la CQyD no puede referirse al dictado de las medidas cautelares que solicitó, pues tal CQyD determinó su improcedencia, por lo que, en todo caso, la posible vulneración a los plazos legalmente establecidos sería respecto del Acuerdo, precisamente, por medio del cual se negó la implementación de esas medidas.

73. Igualmente, resulta irrelevante que el PRD manifieste que el acuerdo de medidas cautelares se emitió once días después de la presentación de la queja, pues tales planteamientos resultan insuficientes para alcanzar su pretensión de revocar la sentencia reclamada, máxime que esa mismas manifestaciones también las hizo valer en el RAP, donde debidamente el

## **SX-JE-68/2024**

Tribunal local manifestó que el propio PRD pretendió invocar una cuestión procedimental a efecto de que se revocara el Acuerdo.

74. De ahí que, aun en el supuesto de que le asistiera razón al PRD respecto de que la CQyD indebidamente incurrió en una dilación al dictar las medidas cautelares, ello no le representaría ningún beneficio, porque en modo alguno alcanzaría para colmar en automático su pretensión de que sean dictadas las medidas cautelares solicitadas.
75. **Esta Sala Xalapa sostuvo un criterio similar en las sentencias emitidas en los expedientes SX-JE-33/2024, SX-JE-34/2024, SX-JE-35/2024, SX-JE-37/2024, SX-JE-39/2024, SX-JE-50/2024 y SX-JE-69/2024.**

### **b.4. Decisión: se desestima por ineficaz el planteamiento de violación al principio de justicia pronta**

76. Dado que los motivos de agravios son insuficientes para que el PRD alcance su pretensión final de que se emitan las medidas cautelares que solicitó en su queja, éstos devienen en **ineficaces**.

### **c. Omisión de considerar las quejas previamente presentadas**

#### **c.1. Planteamiento**

##### **c.1.1. Sentencia reclamada**

77. El agravio relativo a que la CQyD debió considerar las 62 quejas que el PRD habría presentado en contra de la denunciada como una prueba de contexto, para, así, poder establecer que tal denunciada promocionaría sus actos de gobierno y sus logros personales de cada al proceso electoral, el TEQroo lo calificó como **inoperante**.
- De acuerdo con el TEQroo, la CQyD realizó un estudio preliminar, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, de las conductas que se denunciaron y en relación con las pruebas que el propio PRD aportó y las que el IEQroo se allegó, atendiendo a la pretensión de las medidas cautelares solicitadas.
  - A partir de ese análisis preliminar, se determinó la inexistencia de los elementos indiciarios para presumir que las publicaciones denunciadas



vulnerarían la normativa electoral.

- En tanto que los agravios que formuló el PRD se limitaban a señalar la falta de un análisis de todas las quejas que habría presentado y que tales quejas debieron acumularse ante una estrategia de posicionamiento político de la denunciada, sin emitir razonamientos tendentes a controvertir las consideraciones del Acuerdo, o para demostrar que la CQyD no fue exhaustiva.

### c.1.2. Motivos de agravio

78. El PRD formula los siguientes argumentos:

- La denunciada ha incurrido en una violación sistemática y reiterada, por lo que en el RAP solicitó al TEQroo que valorara el contexto, dado que los hechos no eran aislados ni causales, pues tenían como finalidad posicionar a esa denunciada de cara al PEL 2024.
  - La denunciada, cuando se presentó la denuncia (del veintidós al veintiocho de marzo), seguía vulnerando la normativa electoral, como se denunció en la etapa previa al PEL, en la fase de precampañas, así como en el de intercampaña, y, ahora, en el periodo de restricción establecido en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución general.
- En el agravio cuarto de su RAP, el PRD expuso la conducta reiterada y sistemática de la denunciada, en su calidad de servidora pública, y solicitó que se estudiara en el contexto en que ocurría la conducta denunciada, para lo cual enunció las quejas que ha presentado en contra de esa denunciada, y con las que se acredita que desde noviembre de dos mil veintitrés se denunciaron actos para posicionarla en el electorado en busca de su reelección.
  - Se acredita su violación sistemática y reiterada de la normativa electoral que en las anteriores quejas se denunciaron y que serían hechos públicos y notorios, pues le constan al TEQroo a través de los diversos medios de impugnación relacionados con esas quejas presentadas antes del PEL.
  - El TEQroo no atendió el agravio con exhaustividad, dado que en la sentencia reclamada desestimó tal agravio aduciendo que se hizo sin emitir razonamiento o fundamento alguno, sin que lo *viera o leyera* en su conjunto.
  - La sentencia reclamada se concreta en evadir los planteamientos que se expusieron en el agravio cuarto, con lo cual incurrió en una denegación

de justicia.

**c.2. Tesis de la decisión**

79. Se deben **desestimar** los motivos de agravio formulados por el PRD, dado que, contrario a lo que formula, el hecho de que hubiera señalado que presentó diversas quejas o denuncias previas en contra de la denunciada, resulta insuficiente para que, en sede cautelar, se pueda establecer que las publicaciones denunciadas (comunicado de contender por una candidatura, notas informativas de las actividades de la denunciada en el desarrollo de la función pública que desarrollaba, y publicación de los resultados de una encuesta) constituyan una presunta infracción a la normativa electoral que amerite el dictado de las respectivas medidas cautelares.

**c.3. Análisis de caso**

80. La determinación de si se actualiza o no una infracción, o si, en el caso, se desvirtúa (de manera cautelar) la presunción de licitud de la actividad periodística **deriva de una valoración judicial de todos los elementos del caso (al momento de resolverse en sede cautelar) y de su contexto**, y no de las cargas probatorias.

81. En los PES es claro que las partes denunciante y denunciada pueden aportar las pruebas y argumentos que consideren pertinentes para sostener su dicho respecto de determinadas conductas, hechos u omisiones, sean posiblemente constitutivos de una infracción en la materia electoral relacionada con el desarrollo e integridad de los procesos electorales. Asimismo, la autoridad instructora de esos PES cuenta con las atribuciones para ordenar una investigación preliminar (para determinar la admisión o desechamiento de la queja o denuncia, así como para la procedencia o no de la emisión de las respectivas medidas cautelares), y de ordenar las diligencias de investigación para allegarse de los elementos necesarios para poder resolver, en el fondo, lo que en Derecho corresponda.

82. Sin embargo, corresponde a quien resuelve (medidas cautelares o el





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-68/2024

fondo) valorar en cada caso si los hechos o conductas denunciadas constituyen o no una infracción electoral. Esto es, la actualización del tipo administrativo no deriva de la aportación probatoria sino de la valoración judicial de las pruebas, el expediente y del contexto.

83. En otras palabras, la aportación probatoria está dirigida a demostrar los hechos y/o conductas denunciadas, pero la acreditación de la infracción (si el hecho y/o conducta encuadra o actualiza el tipo o supuesto normativo) **es el resultado de la actividad valorativa de quien está juzgando y resolviendo.**
84. En ese sentido, **para la adopción de una medida cautelar, la autoridad debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas con presunción de ilegalidad se llevarán a cabo de manera plausible, aun y cuando no esté debidamente probado el hecho** de que se estime que, en un análisis preliminar, resulte contrario a Derecho.
85. El estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un estándar de apreciación o un estándar de prueba atenuado en el cual no se requiere que el hecho esté debidamente acreditado, sino que basta la actualización de indicios razonables sobre lo alegado<sup>14</sup>.
86. Tratándose de la decisión propia de las medidas cautelares se habla de antecedentes, presunciones y datos, entre otros elementos, como base de los criterios que permiten conceder o no una determinada medida cautelar de forma que existen diversos escenarios procesales posibles.
87. En materia electoral, la decisión sobre una medida cautelar tiene la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho probablemente afectado, así como evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable.

---

<sup>14</sup> Véase SUP-REP-62/2021 así como el diverso SUP-REP-111/2022 y su acumulado.

## SX-JE-68/2024

88. Por tanto, se debe asumir que la decisión cautelar, en sí misma, se sujeta al razonamiento probatorio, por lo que se debe contar con un marco de suficiencia para decidir sobre la concesión o denegación de la medida cautelar, de forma que no sería jurídicamente permisible emitir tales medidas cautelares con elementos carentes de objetividad o razonabilidad, esto es, a través de especulaciones.
89. Para decretar la medida cautelar, el razonamiento de la autoridad competente debe consistir en que, más allá de toda duda razonable, ha logrado la convicción de que existe un peligro cautelar determinado.
90. Esto significa que la valoración de cada supuesto debe ser estricta, **por lo que no basta con una mera suposición de los denunciantes o de la propia autoridad administrativa electoral para concederla, sino que debe demostrarse por qué motivo se tiene la convicción de la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios rectores de la función electoral por la posibilidad de que las conductas denunciadas y probablemente constitutivas de un ilícito electoral podrían generarse nuevamente.**
91. El peligro supone definir un estado de cosas que permite considerar que resulta razonable evitar el acaecimiento de un hecho que de ocurrir vulneraría el sentido del proceso.
92. En muchos casos, **las medidas cautelares requieren afirmar la verdad (en términos probatorios) de hechos que tendrán lugar en el futuro,** de manera que la autoridad competente debe enfrentar un razonamiento predictivo basado en evidencias.
93. Esto quiere decir que en términos estrictos **no parece razonable abandonar la pretensión de racionalidad de toda decisión materialmente jurisdiccional en el ámbito de las medidas cautelares por el desafío que se plantea a propósito de la existencia de identificar con datos del presente el acaecimiento de hechos futuros.** Esto obliga a entender a la decisión en materia cautelar como una clase



de decisión que, necesariamente, se ampara en evidencias<sup>15</sup>.

94. En ese contexto, **contrario a lo alegado por el PRD**, en sede cautelar, el hecho de señalar que se han presentado diversas quejas en contra de la denunciada resultaría insuficiente para acreditar, respecto de las conductas y hechos denunciados en el específico PES, su probable ilicitud y responsabilidad de la denunciada, que ameritasen la emisión de las correspondientes medidas cautelares.
95. Lo anterior, porque aun cuando podría ser un hecho notorio para el TEQroo la presentación de esas diversas quejas, lo cierto es que, con ello y en sede cautelar, sólo se probaría tal presentación, pero de forma alguna que la denunciada ha incurrido en las infracciones que se le imputaron en las tales quejas o denuncias, y menos aún, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la existencia de una conducta sistemática o de una campaña también sistemática (conformada de diversas conductas ilícitas) tendente a posicionarla indebidamente en el marco de la elección para renovar al Ayuntamiento.
96. En efecto, aun cuando se pudiera considerar esas denuncias o quejas presentadas por el PRD, como un contexto dentro del cual se dieron las conductas denunciadas, a lo más que se podría demostrar, en sede cautelar, es que ese PRD ha considerado que la referida denunciada ha incurrido en diversas irregularidades e ilícitos electorales, y que, por ello, ha presentado esas diversas denuncias, a fin de que el IEQroo realice las correspondientes indagatorias y el TEQroo resuelva lo conducente.
97. Sin embargo, ese contexto, como se ha señalado, sería exiguo para determinar la procedencia de las medidas cautelares respecto de las conductas denunciadas en el PES que originó la presente cadena impugnativa, pues, desde la perspectiva del buen derecho, se carecen de otras pruebas con las cuales pudiera demostrarse que esas publicaciones denunciadas, en efecto, serían el resultado de una acción o campaña

---

<sup>15</sup> Criterios sustentados por la Sala Superior en la sentencia que pronunció en el expediente SUP-REP-121/2021.

## SX-JE-68/2024

sistematizada tendente a posicionar a la denunciada de forma contraria a normativa electoral.

98. Debe recordarse que es criterio de este TEPJF que los PES se rigen de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica. La anterior disposición normativa disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados<sup>16</sup>.
99. Tal como lo resolvió el TEQroo, la CQyD, en el Acuerdo, analizó las conductas denunciadas en los términos expuestos por el PRD en su queja, tomando en consideración las pruebas que, en ese momento, constaban en expediente y que, no eran otras, más que las aportadas por el PRD y las que se allegaron al PES de la respectiva investigación preliminar, a partir de lo cual, determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, de acuerdo con las correspondientes consideraciones.
100. En ese orden, **fue correcta la decisión del TEQroo** de desestimar el argumento del PRD relativo a la supuesta omisión de la CQyD de considerar las quejas y/o denuncias presentadas con anterioridad, pues ese PRD no aportó los elementos para ello, pues sólo se limitó a señalar la existencia de tales denuncias, empero omitió señalar cuáles de esas quejas o denuncias fueron procedentes, en cuáles se ordenaron las correspondientes medidas cautelares, ni, tampoco, en cuáles se resolvió la existencia de las infracciones denunciadas.

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia 22/2013. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.



101. Así, desde la perspectiva cautelar, la CQyD y/o el TEQRoo carecían de los elementos para, desde la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la integridad electoral, poder analizar si las conductas denunciadas, de manera cautelar, formarían parte o serían producto de un campaña sistematizada ilícita y tendente a posicionar indebidamente a la denunciada en las preferencias electorales de cara a la elección para renovar al Ayuntamiento.
102. Situación distinta a la que debería ocurrir en el correspondiente estudio de fondo que realice, en su momento, el TEQRoo al resolver el PES que originó la presente cadena impugnativa, precisamente, porque ese TEQRoo deberá de contar con los elementos y pruebas que deriven de la correspondiente investigación que realice el IEQRoo, y, si no es así, con la atribución para ordenar a ese IEQRoo de allegar al expediente los elementos que estime necesarios, o requerirlos de manera directa bajo la figura procesal *para mejor proveer*; aunado a que, en todo caso, para ese TEQRoo, sería un hecho notorio lo que habría resuelto en los PES instaurados en contra de la denunciada (con independencia de quién o quiénes fueron los denunciantes), para que, a partir de lo anterior, pueda determinar si, efectivamente, existe o no esa sistematicidad en las diversas conductas que se le reclaman a la denunciada.

**c.4. Decisión: fue correcta la determinación del TEQRoo de desestimar la omisión de analizar las quejas previas**

103. Conforme lo razonado en el presente apartado, se **desestiman por ineficaces** los motivos de agravio formulados por el PRD, dado que, contrario a lo que aduce, fue jurídicamente correcto lo señalado por el TEQRoo en el sentido de que la CQyD resolvió la solicitud de medidas cautelares conforme con los hechos y conductas denuncias, en los términos planteados en la denuncia, así como con los elementos probatorios que constaban en ese momento en el expediente, dado que el propio PRD omitió precisar en su denuncia los elementos o circunstancias necesarias para poder realizar el estudio cautelar que señala.

## **SX-JE-68/2024**

104. Por ello, que el PRD manifestara que habría presentado diversas quejas o denuncias previas en contra de la denunciada, resulta insuficiente para que, en sede cautelar, se pueda establecer que las publicaciones denunciadas constituyan una presunta infracción a la normativa electoral que amerite el dictado de las respectivas medidas cautelares.

### **d. Falta de exhaustividad por no atender la causa de pedir de la denuncia**

#### **d.1. Planteamiento**

##### **d.1.1. Sentencia reclamada**

105. El TEQroo declaró **fundado** el agravio relacionado con la violación a los principios de exhaustividad, principio de equidad y uso indebido de recursos públicos, en razón de que el PRD habría solicitado las medidas cautelares por la supuesta vulneración a la restricción para difundir propaganda gubernamental establecida en el artículo 41 de la Constitución general, pero la CQyD basó su análisis respecto a la promoción personalizada.

- El Acuerdo estaba indebidamente fundado y motivado, porque la CQyD no fue exhaustiva en su análisis, al dejar de estudiar de manera integral todos los planteamientos que se le expusieron.
- La CQyD centró su análisis en una conducta diversa, esto fue, sobre propaganda personalizada cuando debió estudiar si se trataba o no de propaganda gubernamental, para pronunciarse si se difundió en periodo prohibido.
- **Estudio en plenitud de jurisdicción.** De análisis de acta circunstanciada de dos de abril, el TEQroo observo, en relación con el enlace 2, se trató de una publicación en el perfil de la denunciada en FB, sin que de esa publicación se observara que planteara algún logro o acción de gobierno.
  - Se trató de un comunicado de seis de diciembre de dos mil veintitrés, en el que refirió que se inscribió al procedimiento de Morena para la sesión de su candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento.
  - La publicación estaría amparada por la libertad de expresión, sin que de ella se advirtiera una promoción o posicionamiento de la denunciada, ni la difusión de logros y acciones de gobierno, sino a su aspiración a obtener una candidatura a un cargo de elección popular (elemento de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JE-68/2024

- contenido).
- Tampoco tuvo como objetivo la adhesión o aceptación ciudadana, al no difundir logros ni acciones de gobierno (elemento de finalidad).
  - Por sus características las redes sociales son un medio de comunicación que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, y es a través de ellas que se puede tener una libre y genuina interacción en los usuarios.
  - Enlaces 3 al 39, 43 y 44, fueron realizados por los medios de comunicación cuyas páginas web y perfiles de FB fueron denunciados.
    - Del análisis de contenido no se advirtió acciones que contuvieran referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, ni que difundieran logros de gobierno que tuvieran como finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.
    - De esas 41 publicaciones, sólo se advirtieron notas informáticas de diversas temáticas de interés general, respecto:
      - ⇒ Operativos de seguridad en el periodo vacacional de Semana Santa.
      - ⇒ Determinación de la inexistencia de las infracciones en materia electoral imputadas a la denunciada.
      - ⇒ La licencia que la denunciada pediría y la toma de protesta de las regidurías suplentes,
      - ⇒ La persona que sustituiría a la denunciada por la licencia para dejar el cargo de presidenta municipal.
      - ⇒ Colaboración del Ayuntamiento en la campaña antirrábica.
      - ⇒ El gasto *realizado de más*, en relación con el presupuesto aprobado para el Ayuntamiento.
      - ⇒ Entrega de reconocimientos a quienes integraban los colegios de ingenieros.
      - ⇒ Separación de su cargo de 6 personas servidoras públicas y de otras que solicitaron una licencia.
    - El TEQroo también advirtió notas respecto a:
      - ⇒ 2 sesión de cabildo del Ayuntamiento.
      - ⇒ La denunciada era la presidenta municipal *morenista* mejor evaluada.
      - ⇒ Respecto de que, al igual que la anterior presidenta municipal, ahora gobernadora de Quintana Roo, contendió por esa gubernatura, la primera regidora del Ayuntamiento asumiría como presidenta municipal del Ayuntamiento.
      - ⇒ El recorrido realizado por diversas autoridades del Ayuntamiento por

las áreas de Kuchil Baxal.

- Tales notas obedecían al libre ejercicio de la actividad periodística realizado al amparo de la libertad de expresión y el derecho a la libre difusión y manifestación de ideas (artículo 6º de la Constitución general).
- Por tanto, esas publicaciones no satisfacían los elementos de contenido ni finalidad.
- Se precisó que el enlace 32 respecto de la nota relativa a que la denunciada era la presidenta municipal *morenista* mejor evaluada, en el que se hizo la referencia al *38º ranking de alcaldes de México* de *CE Reserch*, esa evaluación, por sí misma, no contenía tintes electorales, al referirse a las alcaldías mejor calificadas por la ciudadanía, por lo que no se colmaba el elemento de finalidad.
- Los enlaces 40, 41 y 42, como lo refirió la CQyD, a partir del desahogo de la inspección ocular, se advirtió:
  - El 40 correspondía a la publicación en FB de la encuestadora RUBRUM en la que se apreciaron datos de las preferencias electorales de diversas encuestas de opinión sobre la popularidad de las personas candidatas a los diversos cargos de elección popular.
  - La finalidad de la publicación fue la de dar a conocer los resultados de las preferencias electorales de la ciudadanía, por lo que se trató de la publicación original de esas encuestas.
  - Los enlaces 41 y 42 correspondieron a 2 medios de comunicación en las que se replicaron los resultados de las encuestas señaladas, sin que esa cuestión la hubiera combatido el PRD.
  - Al no advertirse que esas publicaciones difundieran logros y acciones de gobierno con el objeto de adhesión o aceptación ciudadana, tampoco podría tratarse de propaganda gubernamental, al no reunir los elementos de contenido y finalidad.
- Del análisis realizado a las URL, el TEQroo no advirtió la actualización de los elementos necesario para tener por actualizada la propaganda gubernamental denunciada.
- Si bien se denunció la cobertura informativa indebida en los medios de comunicación digital a partir de una supuesta actividad publicitaria para influir en las preferencias electorales, contrario a ello, no se advirtió que el contenido de las publicaciones constituyera propaganda gubernamental ni que con ellas se hubiera infringido la normativa electoral.
- Tampoco se aportaron pruebas para demostrar un posible pautado, ni de





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

existencia de un recurso otorgado por la denunciada a los medios de comunicación denunciados para difundir su mensaje político en su aspiración a su reelección como presidenta municipal.

- El TEQroo compartió las consideraciones del CQyD para negar la medidas cautelares que solicitó el PRD por propaganda personalizada y actos anticipados, dado que, bajo la apariencia del buen derecho, de manera preliminar no fue posible relacionar a la denunciada con las publicaciones y el impacto en la contienda electoral en contravención al principio de equidad, al no haberse realizado, de manera expresa o implícita, invitación al voto o solicitado el apoyo a su candidatura.
- Para el TEQroo resultó imposible acoger la pretensión del PRD de que se ordenara al Ayuntamiento el retiro de las publicaciones denunciadas u otras de similar naturaleza, porque ninguna de ellas fue publicada por ese Ayuntamiento.
- Tampoco resultaba procedente ordenar como medida cautelar que la parte denunciada se abstuviera de cualquier acto que constituyera un posicionamiento adelantado en la cobertura informativa, así como de propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos, ante la inexistencia de los elementos que permitieran presumir la vulneración a la normativa electoral.
- Del análisis preliminar del caso, el TEQroo concluyó que los elementos que aportó el PRD y de los obtenidos de la diligencia de inspección ocular realizada por el IEQroo de las URL denunciadas, no permitieron considerar que las publicaciones denunciadas fueran contrarias a la presunción de licitud de la que goza la actividad periodística, ni que se tratase de una indebida cobertura informativa.
- Por cuanto a la petición del PRD de las medidas cautelares de tutela preventiva, para que la parte denunciada se abstuviera de realizar un cobertura informativa indebida, propaganda personalizada a favor de la denunciada y un uso indebido de recursos públicos, así como el retiro de las publicaciones denunciadas y de las que se tendrían pautadas, tal tópico no podría ser motivo de pronunciamiento por la CQyD, por corresponder al fondo del asunto, en que, de manera integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las restricciones atinentes, se determinaría la actualización o no de alguna violación a la Constitución general y a la ley, como lo habría referido la Sala Superior en diversos precedentes.
- El PRD no ofreció razonamiento alguno para justificar de qué forma y a partir

de la desestimación de la cobertura informativa indebida, se actualizaría el uso indebido de recursos públicos.

#### **d.1.2. Motivos de agravio**

106. El PRD formula, en esencia, los argumentos siguientes para desvirtuar las señaladas consideraciones del TEQroo:

- La argumentación del TEQroo es contraria a Derecho, pues su causa de pedir en el RAP fue el cumplimiento a la restricción contenida en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución general, por lo que partido de argumento falso al, supuestamente, analizar los elementos de contenido, intencionalidad, temporalidad y finalidad; con lo cual permite que la denunciada continúe realizando propaganda gubernamental durante la campaña electoral.
- Existía una documental pública aportada por la Oficialía Electoral en la que constaban las conductas denunciadas, y que, incluso, el TEQroo reconoció respecto de las publicaciones realizadas por la denunciada en su cuenta de FB, lo que resultaba en un evidente desacato a la restricción constitucional de publicar propaganda gubernamental durante la fase de campañas, y sin actualizar las correspondientes excepciones constitucionales.
- En la sentencia reclamada, el TEQroo distorsiona las conductas denunciadas al darle a las publicaciones una protección constitucional cuando señalad que no se actualizaban los elementos de contenido y finalidad, y hacerlas pasar por una labor periodística.
- El TEQroo no atendió su causa de pedir que consistía en que las publicaciones denunciadas no correspondían a las excepciones que señala la normativa constitucional para poder difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
- Se actualizarían una falta de exhaustividad, al dejarse de analizar las publicaciones denunciadas conforme con la referida restricción constitucional y el correspondiente acuerdo del INE.
- El TEQroo reconoció en la sentencia reclamada la existencia de las publicaciones denunciadas, así como sus autores, pero al señalar que no reúnen la totalidad de los elementos de la propaganda gubernamental incurrió, de nueva cuenta, en una negligencia al no hacer cumplir la restricción constitucional de no difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido.



- Al confirmar la improcedencia de las medidas cautelares, el TEQroo permitió que las publicaciones denunciadas sigan en circulación en las redes sociales, con lo que se ocasiona un daño irreparable al principio de equidad en la contienda, al permitir que la denunciada intervenga en el PEL en curso, al difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
- A decir del TEQroo, no eran materia de análisis en la etapa cautelar, sino del fondo del asunto, lo que es contrario a la naturaleza de las medidas cautelares cuya finalidad es la de prevenir el peligro en la dilación, suprimir interinamente la falta de una resolución, asegurando su eficacia.

#### d.2. Tesis de la decisión

107. Se deben **desestiman por ineficaces** los agravios formulados por el PRD, porque parte de la premisa equivocada de que el mero hecho de que en las publicaciones denunciadas se hiciera referencia a la denunciada y/o a sus actividades como servidora pública, así como el que se publicaran dentro del periodo marcado por el INE para la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental, actualizaría la infracción, precisamente, de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido.
108. De manera que, contrario a lo que alega, en el estudio en plenitud de jurisdicción que realizó el TEQroo, se analizaron todas y cada una de las publicaciones denunciadas atendiendo a la causa de pedir de la denuncia, en la medida que ese estudio estuvo encaminado a determinar, de forma preliminar y cautelar, si constituían o no propaganda gubernamental.
109. Lo anterior, sin que en el presente JE, el PRD enderece agravios eficaces para desvirtuar las consideraciones por las que el TEQroo concluyó en que tales publicaciones no constituían propaganda gubernamental.

#### d.3. Análisis de caso

110. El artículo 41, fracción III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución general establece que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión toda propaganda gubernamental de los entes públicos de todos los ámbitos de gobierno.

## SX-JE-68/2024

111. La Constitución general establece una limitante constitucional establecida por el poder revisor de la Constitución, conforme con la cual, sin distinción alguna, que toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones previstas, no podrá difundirse en un periodo determinado desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.
112. Tal prohibición tiene la finalidad de generar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda decidir el sentido de su voto con plena libertad, en un entorno libre de toda influencia mediática derivada de la difusión de cualquier tipo de propaganda gubernamental, para evitar que las autoridades puedan generar un efecto que incida en la deliberación del voto de la ciudadanía en la revocación de mandato de la persona que ocupe la Presidencia de la República.
113. El alcance de la prohibición constitucional de referencia, la cual establece que se actualicen los aspectos siguientes:
- Se difunda propaganda gubernamental.
  - La propaganda de referencia no encuadre en los supuestos constitucionales de excepción.
  - Su difusión se lleve a cabo durante el periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la jornada de la revocación de mandato.
114. En ese contexto, la determinación del TEQroo de confirmar la improcedencia de las medidas cautelares, dado que las publicaciones denunciadas, de forma cautelar, no constituía propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, **se encuentra debidamente justificada.**
115. En relación con lo que se debe entender como propaganda gubernamental, en el contexto de la disposición constitucional de referencia en relación con el diverso 134, párrafo octavo, de la propia Constitución general, este TEPJF ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el órgano revisor de la 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



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno<sup>17</sup>.

116. Al efecto, el invocado 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.

117. Conforme con los criterios sustentados por la Sala Superior<sup>18</sup>, en términos generales, la propaganda gubernamental:

- Es toda acción o manifestación que haga del conocimiento público por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, 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.

118. También es de tener presente que, como lo señala en PRD, el Consejo General del INE determinó (acuerdo INE/CG559/2023), que tanto en el proceso electoral federal como en los procesos electorales concurrentes, a partir de uno de marzo y hasta el dos de junio, deberán suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en todos los medios de comunicación social, tanto del gobierno federal, de los estados, como de los municipios, y de cualquier ente público, en términos de la norma

---

<sup>17</sup> Sentencia emitida en el recurso SUP-REP-37/2022.

<sup>18</sup> SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado, entre otras.

constitucional invocada en este fallo.

119. En ese contexto, **resultan ineficaces** los motivos de agravio que el PRD formula, porque parten de la premisa errónea de que el mero hecho de que en las publicaciones denunciadas se hiciera referencia a la denunciada y parte de sus actividades, o cuestiones relacionadas con ella, era más que suficiente para tener por acreditada que tales publicaciones constituían una propaganda gubernamental que se difundió en la fase de campañas electorales, conforme con el periodo establecido por el INE.
120. De ahí que **carezca de razón** el PRD cuando señala una falta de exhaustividad y una indebida valoración probatoria por parte del TEQroo, pues a pesar de haber tenido por acreditadas las publicaciones denunciadas no declaró la procedencia de las medidas cautelares que solicitó.
121. Lo anterior, porque, como se señaló al analizar el anterior agravio, las pruebas y su valoración están dirigidas a demostrar la existencia de los hechos, actos y/o conductas denunciadas, pero el tener por probados esos hechos, actos y/o conductas, no lleva a que, *en automático*, se deban de tener por acreditadas las irregularidades que se denunciaron.
122. La acreditación de las infracciones, aun en el ámbito cautelar, es el resultado de un ejercicio valorativo y de ponderación de las conductas denunciadas y de la normativa aplicable que le corresponde a la autoridad resolutora (administrativa o jurisdiccional).
123. En el caso, **se advierte que el TEQroo atendió de una manera adecuada la cusa de pedir del PRD**, dado que analizó todas y cada una de las publicaciones denunciadas y, bajo la apariencia del buen derecho y del peligro de la demora, con la finalidad de verificar si tales publicaciones constituían o no propaganda gubernamental, lo que se estima fue metodológicamente correcto, pues para poder jurídicamente si constituían difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, primero, debería establecerse si se estaba, precisamente, frente a una propaganda gubernamental.



124. De esta forma, el TEQroo no incurrió en la falta de exhaustividad que se le reclamada, pues, se insiste, analizó todas y cada una de las publicaciones denunciadas y determinó que la misma, de manera cautelar, no constituía propaganda gubernamental, pues, a su juicio:
- Se trataban de publicaciones en el perfil de FB de la denunciada en los que comunicó su registro en el procedimiento de selección partidista en busca de la candidatura a la presidencia municipal del Ayuntamiento.
  - Eran notas informativas respecto de diversas temáticas de interés general, publicadas en las cuentas de FB o en las páginas electrónicas de los medios de comunicación denunciadas.
  - Correspondían a la publicación en FB de una encuesta respecto de las preferencias electorales en la elección del Ayuntamiento, por parte de la empresa encuestadora que la elaboró, así como su reproducción en diversas notas informativas.
125. Para el TEQroo, tales notas obedecían al libre ejercicio de la actividad periodística realizado al amparo de la libertad de expresión y el derecho a la libre difusión y manifestación de ideas, derivado de que en ninguna de ellas se acciones que contuvieran referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, ni que difundieran logros de gobierno que tuvieran como finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.
126. Consideraciones del TEQroo que el PRD omite controvertir en el presente JE, ya que se limita a exponer que incurrió en falta de exhaustividad e indebida valoración probatoria, al dejar de considerar el acuerdo del Consejo General del INE, cuando, como se ha demostrado, ese TEQroo, sí analizó las publicaciones denunciadas, desde la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para verificar si constituían o no una propaganda gubernamental, primer elemento del tipo administrativo de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido..
127. Finalmente, **carece de razón** el PRD cuando formula que el TEQroo indebidamente consideró que el ordenar a la parte denunciada que se abstuvieran de realizar una indebida cobertura informativa, promoción personalizada a favor de la denunciada, y de utilizar de manera indebida

los recursos públicos, así como el retiro de las publicaciones denunciadas, por corresponder al estudio de fondo del PES, de manera contraria a la propia naturaleza de las medidas cautelares.

128. Lo anterior se estima así, dado que el PRD parte de la premisa errónea de que con ese argumento el TEQroo se abstuvo de analizar los agravios que le formuló para controvertir el Acuerdo, cuando lo cierto es que en la sentencia reclamada se analizaron y contestaron tales agravios, e, incluso, se analizó en plenitud de jurisdicción la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en relación con la presunta comisión de la infracción de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido.
129. De esta manera, como se ha desarrollado en el presente fallo, el TEQroo fue exhaustivo al analizar, desde una perspectiva cautelar, la controversia que le fue planteada por el PRD, desestimando sus agravios en relación con cada una de las infracciones que denunció, de manera que, si ese TEQroo consideró que lo relativo a ordenar a la parte denunciada que se abstuviera de cometer nuevas conductas infractora o el retiro de las publicaciones denunciadas, correspondía al estudio del fondo del PES, ello fue así, porque, se insiste, en el ámbito cautelar, no se lograron acreditar las infracciones denunciadas.
130. Conforme con lo razonado en este apartado, se deben **desestimar por ineficaces**, al tratarse de manifestaciones genéricas que no desvirtúan las consideraciones que dan sustento a la sentencia reclamada.

**d.4. Decisión: el TEQroo sí fue exhaustivo al atender la causa de pedir del PRD**

131. Se deben **desestiman por ineficaces** los agravios formulados por el PRD, porque el TEQroo sí atendió la causa de pedir expuesta en la denuncia, dado que, de forma exhaustiva analizó todas y cada una de las publicaciones denunciadas para poder establecer si se trataban o no de propaganda gubernamental, y, en caso de serlo, poder determinar si se difundió durante las campañas electorales (periodo prohibido).





132. En tanto que el PRD parte de la premisa equivocada de que el mero hecho de que en las publicaciones denunciadas se hiciera referencia a la denunciada y sus actividades como servidora pública, así como el que se publicaran dentro del periodo marcado por el INE para la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental, actualizaría la infracción, precisamente, de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido.
133. Lo anterior, sin que en el presente JE, el PRD enderece agravios eficaces para desvirtuar las consideraciones por las que el TEQroo concluyó en que tales publicaciones no constituían propaganda gubernamental.

#### **e. Indebido análisis de la encuesta denunciada**

##### **e.1. Planteamiento**

##### **e.1.1. Sentencia reclamada**

134. Para el TEQroo, tampoco le asistió la razón al PRD respecto a que las notas periodísticas eran encuestas difundidas en medios digitales que proporcionarían información imprecisa y falsa de la realidad por no estar sustentadas en la normativa electoral, al no requerirse a los medios denunciados.
- El PRD se limitó a solicitar las medidas cautelares respecto de las publicaciones que, presuntamente, constituían un posicionamiento adelantado en cobertura informativa indebida y por ser propaganda personalizada, pero no aportó las pruebas ni alegó las circunstancias de modo tiempo y lugar respecto a una presunta publicación o difusión de encuestas por parte de la encuestadora y los medios denunciados.
  - Lo mismo ocurrió con el agravio por el cual el PRD formuló que la CQyD fue omisa en revisar si la encuestadora y los medios de comunicación cumplieron con la obligación de informar quién les pago, por lo que esa cuestión tendría que ser un pronunciamiento de fondo.
  - Sin que pasara inadvertido que respecto de una publicación se refirió a encuestas que no guardaban relación con el con el proceso electoral local por estar referida a la percepción que se tenía de las personas alcaldesas.
  - En el expediente obraba la información proporcionada por la empresa

## SX-JE-68/2024

encuestadora respecto de la metodología del estudio completo que publico en su perfil de FB y difundida por los medios de comunicación denunciados, por lo que no fue posible ordenar su retiro.

### e.1.2. Motivos de agravio

135. Al respecto, el PRD formula los siguientes agravios:

- El TEQroo fue omiso en relación con la normativa electoral aplicable en materia de encuestas, al no existir excepciones como equivocadamente lo asentó en la sentencia reclamada.
- La encuesta denunciada se realizó en beneficio directo de la denunciada, al otorgarle una ventaja y al contener información imprecisa, una falta de veracidad respecto de su información, lo que genera una inequidad en la contienda a favor de la referida denunciada, lo cual escaparía al genuino ejercicio periodístico, al incumplir con la metodología, lineamientos, reglas y criterios que exigen la LGIPE y el Reglamento.
- El TEQroo dejó de pronunciarse respecto de la investigación relacionada con el cumplimiento de la normatividad electoral para la elaboración de encuestas, pues la información que establece tal normatividad es la que debió entregar al IEQroo las personas que difundieron la encuesta denunciada, con independencia de quien la hubiera elaborado.
- Los argumentos del TEQroo para no pronunciarse respecto de la publicación de la encuesta denunciada se derrotan al tener en cuenta que, si tal encuesta ya se hubiera publicado en algún otro medio, se trataría de una reproducción y su tratamiento jurídico sería diferenciado.

### e.2. Tesis de la decisión

136. Igual que los motivos de agravios ya analizados, se estima que los relativos a las publicaciones denunciadas en relación con la encuesta son **ineficaces**, dado que el TEQroo confirmó la negativa de las medidas cautelares solicitadas, dado que, con independencia de esas publicaciones, contaba con la información remitida por la empresa encuestadora al IEQroo en cumplimiento a la normativa aplicable.

137. Por tanto, al contar con esa información metodológica, en el ámbito cautelar, era suficiente para considerar que la difusión de esa encuesta se ajustaba a la normativa electoral, claro, bajo la apariencia del buen



derecho.

### e.3. Análisis de caso

138. Entre las publicaciones denunciadas, se encuentran las relativas a la difusión de una encuesta en la que se dan a conocer las preferencias electorales para la renovación del Ayuntamiento. Tal difusión se realizó en la página electrónica de la empresa encuestadora que la elaboró, así como en su perfil de FB y de diversos medios de comunicación que la replicaron.
139. La CQyD como el TEQroo desestimaron que la difusión de tal encuesta fuera contraria a la normativa electoral, en la medida que constaba en el expediente la información relacionada con la metodología utilizada para la elaboración de la referida encuesta, misma que fue remitida por la empresa encuestadora al IEQroo, en términos de la normativa aplicable.
140. En ese contexto, se **desestiman** los motivos de agravio del PRD, dado que el análisis sobre la viabilidad de la medida cautelar para el retiro de la encuesta denunciada, sí se realizó con los elementos objetivos y razonables suficientes para valorar la presunta violación a la equidad en la contienda, en tanto que esos motivos de agravio devienen en genéricos al no controvertir las respectivas consideraciones de la sentencia reclamada.
141. De esta manera, desde la apariencia del buen derecho y de forma cautelar, si bien los medios de comunicación denunciados reprodujeron la encuesta denunciada, debe tener presente que, conforme con las constancias de autos, se tiene por acreditado de forma cautelar que esa encuesta fue elaborada por *Rubrum* o *RUBRUMINFO S.A. DE C.V.*; empresa que remitió al IEQroo los oficios y anexos en los que precisó la metodología del estudio respecto de las encuestas elaboradas en el proceso electoral en curso.
142. Tal como lo resolvió el TEQroo, entre las constancias de autos obra la documentación recibida por la encuestadora *RUBRUMINFO S.A. DE C.V.*, relativa a la metodología de estudio completa realizada para dar a

## SX-JE-68/2024

conocer la intención de voto de la ciudadanía en Quintana Roo. De las referidas constancias se advierte la metodología empleada por la casa encuestadora, pues se precisa el tipo de encuesta, la población muestra, tipo de muestra, nivel de confianza, margen de error, así como la fecha de levantamiento<sup>19</sup>.

143. Las citadas documentales adquieren relevancia debido a que en ellas se sustentó la decisión de la CQyD para declarar la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el PRD, pues a partir de un análisis preliminar determinó que no se advertían irregularidades.
144. En efecto, en el acuerdo combatido ante el Tribunal local, la CQyD expuso que respecto de las publicaciones contenidas en las cuentas del medio de comunicación El Mirador de Quintana Roo advirtió que se trata de una réplica de una gráfica estadística, donde se aprecia que, entre otras cuestiones, Ana Patricia Peralta de la Peña se encuentra en mejor posición para gobernar Cancún. Asimismo, que la gráfica estadística fue difundida el diecinueve de marzo y que primeramente fue difundida por *Rubrum*.
145. Por otro lado, la CQyD también estableció que de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la citada empresa remitió la metodología del estudio realizado el trece de marzo, respecto a la encuesta sobre la intención de voto para el dos de junio de la presente anualidad en Quintana Roo, resultados difundidos el quince de marzo en las redes sociales de dicha casa encuestadora.
146. En tal contexto, se estima que el IEQroo y el TEQroo, contaron con los elementos necesarios para pronunciarse sobre la viabilidad de la medida cautelar para el retiro de la encuesta denunciada, lo que evidencia que sí se realizó con los elementos objetivos y razonables suficientes para valorar la presunta violación a la equidad en la contienda.
147. Para poder determinar la procedencia o improcedencia de las medidas

---

<sup>19</sup> Fojas 377 a 472 del cuaderno accesorio.



cautelares, se debe realizar un análisis preliminar, basándose en la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, así como en la integridad electoral, se considera que en la sede cautelar no era viable ordenar el retiro de las publicaciones relacionadas con la encuesta, en la medida que en el expediente obran las constancias con las cuales se pudo acreditar de manera cautelar que tal encuesta se ajusta a los correspondientes parámetros jurídicos para su elaboración y difusión.

148. Aunado a lo anterior, es criterio de este TEPJF que, para la adopción de una medida cautelar, la autoridad competente debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas con presunción de ilegalidad se llevarán a cabo de manera plausible, aun y cuando no esté debidamente probado el hecho de que se estime que, en un análisis preliminar, resulte contrario a Derecho<sup>20</sup>.
149. En este caso, tal como lo refirió el TEQroo, las manifestaciones del PRD son genéricas debido a que omitió especificar las circunstancias de modo, tiempo y lugar para que se pudiera considerar que la publicación o difusión de la encuesta denunciada sería violatorio de la normatividad respectiva o que atentara contra la equidad en la contienda.
150. El PRD, en este JE y de manera genérica, insiste en que la referida encuesta genera un beneficio a la denunciada, al otorgar una ventaja por encima de cualquier participante en la actual contienda electoral. Además, de que la información de la encuesta es imprecisa y carece de veracidad, lo que genera inequidad en la contienda.
151. Sin embargo, el PRD omite exponer los argumentos lógico-jurídicos para demostrar, porqué, desde la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, la encuesta denunciada, más allá de que tal encuesta posiciona a la denunciada a la cabeza de las preferencias electorales. Además, ese mismo PRD omitió aportar las pruebas atinentes para

---

<sup>20</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-62/2021, SUP-REP-111/2022 y su acumulado, de la Sala Superior, así como SX-JE-50/2024 y SX-JE-50/2024, de esta Sala Xalapa.

**SX-JE-68/2024**

demostrar en sede cautelar su dicho que la información de esa encuesta no es verídica y que se elaboró en beneficio de la citada denunciada.

152. Aunado a lo anterior, se insiste, en autos obran los elementos suficientes que permitieron a la CQyD y al TEQroo realizar el análisis preliminar sobre la pertinencia de las medidas cautelares solicitadas, situación que no es controvertida por el partido actor.

153. **Similares consideraciones en relación fueron sustentadas por esta Sala Xalapa en la sentencia que pronunció en el expediente SX-JE-69/2024.**

**e.4. Decisión: la improcedencia de la medida cautelar relacionada con la encuesta se basó en elementos objetivos**

154. Se **desestiman por ineficaces**, los agravios formulados por el PRD, dado que fue correcta la determinación del TEQroo de confirmar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en relación con las publicaciones de difundieron la encuesta, pues, de forma preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, al contar en el expediente con la información relativa a la metodología empleada para su elaboración remitida al IEQroo por la propia empresa encuestadora, no se advierte alguna transgresión a la normativa electoral aplicable ni al principio de equidad en la contienda.

## **X. DETERMINACIÓN**

155. Conforme con lo razonado y al haberse desestimado los agravios formulados por el PRD, se **confirma** la sentencia reclamada.

## **XI. RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia reclamada.

**Notifíquese, personalmente** al PRD, por conducto del TEQroo en auxilio de labores de esta Sala Xalapa; de **manera electrónica o por oficio**, al citado TEQroo, así como al IEQroo, a ambos, con copia certificada de la presente sentencia; y por **estrados** a las demás personas interesadas.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JE-68/2024**

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3 y 5 de la Ley de Medios, en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del TEPJF.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, para que en caso de que con posterioridad se reciba alguna documentación relacionada con este medio de impugnación, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Eva Barrientos Zepeda, presidenta; Enrique Figueroa Ávila; y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de magistrado; ante Mariana Villegas Herrera, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.