



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

EXPEDIENTE: TEEP-A-113/2020.

ACTOR: IRVING VARGAS RAMÍREZ.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE
PUEBLA.**

**TERCERO INTERESADO: NO EXISTE
APERSONADO.**

**MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO.**

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE: JESÚS GERARDO
SARAVIA RIVERA.**

**SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
IGNACIO SÁNCHEZ CASTAÑEDA.**

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA: ISABEL CARREÓN PONCE
DE LEÓN.**

Heroica Puebla de Zaragoza, a veintinueve de junio de dos mil
veinte.

VISTOS: 1. Las argumentaciones emitidas por la Magistrada y

los Magistrados de este Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en
la sesión pública del Pleno de esta fecha; **2.** El voto en contra,
tomado por la mayoría de los miembros del Pleno, respecto del
proyecto de resolución presentado por el Magistrado Ponente en el
presente asunto; **3.** El acuerdo tomado por el Pleno, en el que se
determinó que el engrose de la sentencia sería elaborado por el
Magistrado Jesús Gerardo Saravia Rivera; y **4.** Los autos del recurso
de apelación TEEP-A-113/2020, presentado por Irving Vargas
Ramírez, en su carácter de representante propietario del Partido
Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del

Estado, en contra de la resolución de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado, de once de mayo del presente año, en la que se niegan las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento ordinario sancionador SE/ORD/PAN/008/2020.

RESULTANDO:

1. Glosario. Para efectos de la presente sentenciase entenderá por:

CIPEEP: Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Comisión: Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado.

Constitución local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

 **Dirección Jurídica:** Dirección Jurídica del Instituto Electoral del Estado

IEE, Instituto Instituto Electoral del Estado de Puebla.

PAN: Partido Acción Nacional.

Reglamento de quejas: Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado.

Sala Regional: Sala Regional Ciudad de México correspondiente a la Cuarta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación.



Tribunal:

Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

Los hechos referidos corresponden al año dos mil veinte, salvo mención específica.

2. Antecedentes. De la narración de los hechos del recurso y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

2.1. Denuncia. El cuatro de mayo el actor denunció ante el IEE, vía correo electrónico, a José Antonio López Ruiz, Subsecretario de Vinculación y Políticas de la Secretaría de Bienestar del Gobierno del Estado de Puebla consistente en la difusión de un video en sus cuentas personales de las redes sociales denominadas Facebook y Twitter, que presuntamente conculcan el contenido del artículo 134 de la Constitución; por lo que el Secretario Ejecutivo remitió el asunto a la Dirección Jurídica para su atención y sustanciación.

2.2. Admisión y registro. En la misma fecha, el encargado del despacho de la Dirección Jurídica dictó acuerdo de recepción y ordenó registrar el expediente con la clave SE/ORD/PAN/008/2020.

2.3. Ratificación. El cinco de mayo, el actor se presentó en las instalaciones del IEE, con la finalidad de ratificar su escrito de denuncia en todas y cada una de sus partes.

2.4. Cuaderno de medidas cautelares. Tomando en consideración que el denunciante en su escrito inicial solicitó la adopción de medidas cautelares, el encargado de despacho de la Dirección Jurídica del IEE, ordenó integrar por cuerda separada, un cuaderno de medidas cautelares con las actuaciones de su sustanciación.

2.5. Resolución impugnada. El once de mayo, durante la sesión extraordinaria de la Comisión, se aprobó por unanimidad de votos la "RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, RESPECTO A

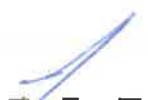
LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL CIUDADANO IRVING VARGAS RAMÍREZ, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN PUEBLA, ACREDITADO ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO; DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR SE/ORD/PAN/008/2020'.

2.6. Notificación. El doce de mayo, a través de correo electrónico, se notificó la resolución señalada en el numeral inmediato anterior al hoy actor.

2.7. Inconforme con la resolución, el catorce de mayo, el actor presentó recurso de apelación, vía correo electrónico, ante el IEE.

3. Trámite ante el Tribunal.

3.1. Recurso de Apelación. Mediante oficio IEE/PRE-0636/2020, de veinte de mayo, el Instituto remitió el expediente del recurso de apelación a este Tribunal.

3.2. Registro y turno. El veintidós de mayo el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente correspondiente y registrarlo en el libro de gobierno bajo la clave TEEP-A-113/2020 y lo turnó a la ponencia del Magistrado Adrián Rodríguez Perdomo.

3.3. Sustanciación y convocatoria a sesión pública. El veinticuatro de junio del presente año, el Magistrado Ponente ordenó la radicación del expediente, reservando acordar sobre su admisión; una vez sustanciado, se cerró la respectiva instrucción y se convocó a sesión pública, determinándose sesionar en esta fecha para resolver el presente recurso.

3.4. Engrose. En sesión pública de esta fecha, la mayoría de los integrantes del Pleno de este Tribunal votó contra el proyecto presentado por el Magistrado ponente, designándose como encarado del engrose al Magistrado Jesús Gerardo Saravia Rivera. 



CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla, es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución; 3 fracción IV de la Constitución local; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 350 y 354 párrafo segundo del CIPEEP.

En primer término, por tratarse de un recurso jurisdiccional de apelación, interpuesto por Irving Vargas Ramírez, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, al considerar que fueron transgredidos los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución, y en segundo lugar porque es el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, según lo dispuesto en los artículos 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y 325 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado, organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente, encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, rectores en los procesos electorales, en esencia, es el órgano electoral que debe reparar el orden constitucional violado y restituir, en su caso, al impetrante en el uso y goce del derecho violado.

En consecuencia, el estado de Puebla tiene la obligación de garantizar la violación al principios constitucionales en materia electoral mediante algún medio de impugnación sujeto a la competencia del Tribunal, por ello, al aducir una violación a los principios constitucionales que rigen la materia comicial, se considera que el Tribunal es el facultado para conocer del presente asunto, mediante el medio de defensa que garantice en la entidad el plano respeto y observancia a los citados principios, que en la especie es el recurso de apelación presentado por el Partido Acción

Nacional, a través de su representante Irving Vargas Ramírez, en contra de la resolución de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto, de once de mayo del presente año, por el que se niegan las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento ordinario sancionador SE/ORD/PAN/008/2020,

SEGUNDO. Procedencia. Previo al estudio de fondo de la cuestión planteada, resulta atinente analizar si en la especie se actualiza o no, alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el contenido del artículo 369 del CIPEEP, toda vez que el análisis de las mismas resulta preferente y de orden público. Analizado que fue el escrito recursal y los autos que integran este expediente, se advierte que cumple con los requisitos de procedibilidad que al efecto establece el artículo 361 del CIPEEP.

TERCERO. Exhaustividad. Este Tribunal estudiará minuciosamente todas y cada una de las constancias que integran el expediente inherente, a fin de cumplir con el principio de exhaustividad que rige en materia electoral y que lo obliga a analizarlas en forma integral, lo anterior en acatamiento a lo dispuesto en las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 sustentadas por la Sala Superior de rubros: "**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**"² y "**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**"³. En el entendido que además se analizará integralmente el escrito recursal, toda vez que los agravios se pueden desprender de cualquier parte, lo que encuentra sustento en el criterio contenido en la jurisprudencia 02/98, sustentada por la Sala Superior cuyo rubro y contenido es el siguiente:

"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL. Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones



constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo 2 Visible en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral. Suplemento 6, Año 2003, página 51. 3 Visible en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral. Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17. TEEP-A-092/2018 9 caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada⁴.

CUARTO. Agravios, pretensión y litis.

En síntesis, el actor presenta los siguientes agravios:

1. Falta de motivación de la resolución del Instituto controvertida, toda vez que la autoridad responsable omite pronunciarse sobre la propaganda personalizada, promoción y difusión del servidor público denunciado, pues de haberlo realizado, se determinaría la existencia de dichos actos.

2. Falta de exhaustividad, ya que la autoridad responsable debió de razonar los efectos y el impacto que puede generar en la ciudadanía si se sigue realizando dichas acciones por el denunciado.

La parte actora tiene como **pretensión** que se revoque la resolución impugnada y se decrete la procedencia de las medidas cautelares a fin de suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada y se abstengan el denunciado, de realizar hechos idénticos.

Por su parte la autoridad responsable en su informe justificado determinó que la resolución controvertida se encontraba debidamente fundada y motivada por lo cual consideró no era procedente otorgar las medidas cautelares peticionadas.

Por lo tanto, la **litis** en el presente asunto se centra en dilucidar si la resolución impugnada, se dictó conforme a derecho, o ésta debe revocarse por las consideraciones vertidas por el denunciante.

QUINTO. Pruebas. A continuación, se listan las pruebas presentadas ante este Tribunal:

1. Pruebas ofrecidas por la parte actora:

1.1. La presuncional legal y humana, consistentes en todas las deducciones lógico-jurídicas que se desprendan del expediente en que se actúa.

1.2. La instrumental de actuaciones misma que hizo consistir en todas y cada de las actuaciones y consideraciones de carácter legal existentes en el expediente en tanto favorezcan sus intereses.

2. Pruebas aportadas por la autoridad responsable.

2.1. Copia certificada de la Resolución de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto, de once de mayo, relativa a la solicitud de adoptar medidas cautelares en del procedimiento ordinario sancionador SE/ORD/PAN/008/2020.

2.2. Original de la certificación de interposición de recurso, de quince de mayo, signada por el Secretario Ejecutivo del IEE.

2.3. Original del auto de recepción, de quince de mayo, signado por el Secretario Ejecutivo del IEE.

2.4. Original de cédula de notificación de quince de mayo, signada por el Secretario Ejecutivo del IEE.

2.5. Original de razón de fijación de quince de mayo, signada por el Secretario Ejecutivo del IEE.

2.6. Original de Certificación de No Interposición de Escrito de Tercero Interesado de diecinueve de mayo, signada por el Secretario Ejecutivo del IEE.

2.7. Original de razón de retiro de diecinueve de mayo, signada por el Secretario Ejecutivo del IEE.

3. Valoración probatoria:

Los documentos descritos en los numerales 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7 son **documentales públicas**, por lo que en términos del contenido de los artículos 358 fracción I y 359 párrafo primero del CIPEEP, esta autoridad les reconoce su pleno valor probatorio.

La **presuncional** citada en el punto 1.1, se valora en su doble aspecto, legal y humano, consistiendo en la consecuencia que la ley o este Tribunal deducen de un hecho conocido o debidamente probado, para averiguar la verdad de otro desconocido; prueba tendente a demostrar la procedencia o no, de los agravios formulados por los recurrentes en términos del artículo 358 fracción IV del CIPEEP.

Con relación a la **instrumental de actuaciones** señalada en el punto 1.2 se tiene por ofrecida, la cual se valora en razón de su propia y especial naturaleza.

SEXTO. MARCO NORMATIVO.

1. Constitución.

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.”

“Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa

censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”

Artículo 134 (párrafos séptimo, octavo y noveno).

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

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que 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 carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

“Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

2. CIPEEP

“Artículo 392 Bis. Son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, al presente Código:

[...]

III.- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;”

3. Reglamento de Quejas y Denuncias del IEE

“Artículo 32. De la solicitud. Las medidas cautelares deberán ser solicitadas desde el escrito inicial de denuncia. Es facultad del Secretario proponer a la Comisión la adopción de medidas cautelares, cuando lo considere pertinente de forma oficiosa y, en su caso, ordenar alguna diligencia de investigación.”

“Artículo 33. De los plazos. Para la substanciación y cumplimiento de medidas cautelares, dentro de proceso electoral, todos los días y horas se considerarán hábiles. Durante el tiempo



que no corresponda a un proceso electoral, serán horas hábiles las comprendidas dentro del horario de labores que acuerde el Consejo.”

“Artículo 34. Requisitos. En la solicitud de las medidas cautelares correspondiente, se deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Presentarse por escrito ante el Secretario y estar relacionada con una queja o denuncia;
- II. Especificar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y la medida cautelar solicitada, y
- III. Realizar una narración clara y expresa que permita identificar la supuesta afectación a los principios que rigen la materia electoral. La medida cautelar se tramitará por cuerda separada.”

“Artículo 35. De la procedencia. Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr con ello:

- I. Se prevenga la producción de daños irreparables en las contiendas electorales.
- II. Se haga cesar actos o hechos que constituyan la posible vulneración a la normatividad electoral local.
- III. Por la difusión de propaganda política, electoral o gubernamental de los partidos políticos, precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos, candidatos independientes entidades gubernamentales o de las personas físicas o agrupaciones sobre las que los partidos políticos tengan la calidad de garante, que contenga expresiones que calumnien a las personas.
- IV. Cuando se presuma la conculcación o afectación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral.”

“Artículo 36. De la improcedencia. Serán improcedentes las medidas cautelares y en consecuencia, se desechará la solicitud cuando:

- I. No se formule conforme a lo señalado en el artículo 32 de este Reglamento.
- II. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta.
- III. Cuando de la solicitud que se formule y de la investigación preliminar realizada no se desprendan argumentos lógico jurídicos o elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, que resulte necesaria la adopción de una medida cautelar.
- IV. Cuando del análisis de la solicitud resulte frívola o de la simple narración de los hechos o de la investigación preliminar realizada, se observe que los actos resultan de imposible reparación.
- V. Cuando yo exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propagando materia de la solicitud.”

“Artículo 37. De la resolución de medidas cautelares. El Secretario, dentro de un término que no excederá de veinticuatro horas, tanto para el Procedimiento Ordinario como para el Procedimiento Especial, contadas a partir de la recepción de la queja o denuncia, o en su caso, una vez que se concluyan las diligencias conducentes, remitirá inmediatamente, junto con las constancias recabadas, un proyecto de resolución a la Comisión, para que ésta resuelva en ambos casos en un plazo de cuarenta y ocho horas.

La resolución en que se ordene la adopción de medidas cautelares, deberá contener lo siguiente:

I. La medida cautelar a imponer.

II. Las condiciones que sustentan su pronunciamiento, las cuales de manera enunciativa más no limitativa, pueden ser:

a) La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso;

b) El pronunciamiento respecto del temor fundado que, mientras se resuelve el fondo de la denuncia, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.”

“Artículo 39. De las medidas cautelares. En el proyecto de resolución que el Secretario presente a la Comisión, podrá proponer de manera enunciativa y no limitativa, las medidas cautelares siguientes:

I. Ordenar el retiro de propaganda contraria a la ley.

II. Prohibir u ordenar el cese de los actos o hechos contrarios a la normatividad electoral.

En el supuesto que en la sesión de la Comisión por mayoría se determine modificar el sentido o los argumentos incluidos en el proyecto de resolución presentado por el Secretario, el Presidente de la Comisión ordenará la elaboración de un nuevo proyecto de resolución en el sentido acordado por la Comisión o bien el engrose correspondiente, a la Secretaría de la Comisión. En todo caso, en la sesión de la Comisión se expresarán los argumentos al Secretario de la Comisión y en su caso, las observaciones vertidas en la sesión, que deberán ser incluidos, para que tal como sean expresados en lo sesión, se incluyan al proyecto.”

“Artículo 42. De la materia y procedencia. Las denuncias se tramitarán a través del procedimiento ordinario sancionador, cuando:

a) Fuera de Proceso Electoral, se denuncien presuntas infracciones a la normatividad electoral local, incluidas aquellas que sean materia del procedimiento especial sancionador; o

b) Durante el Proceso Electoral se denuncien presuntas infracciones a la normatividad electoral local que no sean materia del procedimiento especial sancionador.

Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante en Instituto o el Secretario; las personas jurídicas lo harán por medio de sus legítimos representantes en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por derecho propio.

Artículo 51. Procedencia

El procedimiento especial sancionador será iniciado dentro de los procesos electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

I. Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

II. Contravengan las normas sobre la propaganda política electoral;

III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.”

SÉPTIMO. ESTUDIO DE FONDO.

Para el análisis del presente asunto se realizará el estudio de los agravios de la parte actora, toda vez que combaten la resolución dictada dentro del cuaderno de



medidas cautelares con la clave SE/ORD/PAN/008/2020 por la autoridad responsable, mismos que serán estudiados en el orden siguiente:

1. Falta de exhaustividad, ya que la autoridad responsable debió de razonar los probables efectos e impacto que el acto reclamado podría generar en la ciudadanía de seguirse realizando las acciones denunciadas.

2. Falta de motivación, toda vez que la autoridad responsable omite pronunciarse sobre lo que el actor consideró como propaganda personalizada, promoción y difusión del servidor público denunciado.

La parte actora denunció dentro de procedimiento ordinario sancionador con clave SE/ORD/PAN/008/2020 a José Antonio López Ruiz, Subsecretario de Vinculación y Políticas de Bienestar del Estado de Puebla, por presunta violación del contenido del párrafo séptimo y octavo del artículo 134 Constitucional, al utilizar los recursos públicos para promocionarse, derivado de que el dos de mayo de dos mil veinte publicó en sus cuentas personales de la redes sociales denominadas Facebook y Twitter, un video en el que en el que aparece su nombre e imagen del servidor público entregando apoyos a diferentes personas, teniendo como objeto confundir a la ciudadanía, al mezclar videos de su labor como servidor público con mensajes que pretenden posicionar su imagen y nombre.

Por lo que solicitó como medida cautelar suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada y se abstenga el denunciado, de realizar hechos idénticos, la cual fue negada por el Instituto en la resolución dictada el once de mayo en el cuaderno de medidas cautelares del procedimiento ordinario sancionador SE/ORD/PAN/008/2020, al considerar que no se trataba de promoción personalidad al no cubrir los elementos mínimos para acreditar la existencia de propaganda personalizada de los servidores públicos cualquiera que sea su medio de difusión, a fin de

evitar que se influya en la contienda electoral, siendo estos el **personal, objetivo y temporal**, los cuales se encuentran establecidos por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2015.

Derivado de lo anterior, el actor al estar inconforme con la negación de las medidas cautelares, el catorce de mayo, interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución antes citada, al considerar la falta motivación y exhaustividad de la misma, ya que no estudiaba cada una de las cuestiones relacionadas con la propaganda personalizada, promoción y difusión del demandado, quien es un servidor público que utiliza recursos públicos, violando así el contenido del artículo 134 de la Constitución, además de los efectos que estos actos podrían tener la ciudadanía, por lo que resultaba procedente el que se concedieran las medidas cautelares con el fin de suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada y se abstuviera el denunciado de realizar hechos idénticos, por lo que solicita la revocación de dicha resolución.

Cabe destacar que el actor en su escrito recursal señaló que impugnaba la resolución dictada el trece de mayo dentro del cuaderno de medidas cautelares con la clave SE/ORD/PAN/008/202, fecha que es errónea toda vez que apegados al principio de exhaustividad este Tribunal advierte que de las propias manifestaciones del recurrente y de las constancias que obran en de los autos la correcta es once de mayo.

Por otra parte, la autoridad responsable señala en su informe justificado de diecinueve de mayo, que la resolución impugnada está apegado a derecho, al ser dictada conforme a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad, mismos que surtieron su aplicación de manera correcta y adecuada conforme al artículo 8 del CIPEEP, actuando en todo momento en pleno uso de las facultades otorgadas por la Constitución local, el CIPEEP y el Reglamento de Quejas del Instituto.



Una vez señalado lo anterior, se procede analizar si resolución impugnada se dictó o no conforme a derecho, o ésta debe revocarse por las consideraciones vertidas en los agravios del denunciante , por lo que es necesario señalar que las medidas cautelares se pueden decretar por la autoridad competente a solicitud de la parte o partes o de oficio, con la finalidad de poder mantener la materia de la litis, evitando un daño grave e irreparable a alguna de las partes en conflicto con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Así, tal como lo ha señalado la Sala Superior en la resolución de los expedientes SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados, la medida cautelar es:

“(…) un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para conceder agilidad al desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos, por lo que están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima puede sufrir algún menoscabo irreparable (…)”

Es por ello que estas medidas cautelares tienen como propósito suspender provisionalmente la conducta que es señalada como indebida partiendo de una apariencia preliminar, con el objetivo de tutelar el interés el interés público, al buscar reestablecer el ordenamiento jurídico violado.

El proceso cautelar tiene por objeto una verdadera pretensión preventiva, de tutela anticipada y provisional del derecho o interés de las partes involucradas en el proceso, diversa de la pretensión de petición definitiva que se discute en el propio procedimiento, es decir, la adopción de la medida cautelar es provisional en sus resoluciones al ser otorgada de la superficialidad del análisis de la situación, lo cual se diferencia de las resoluciones del propio procedimiento contencioso al tener un conocimiento profundo del acto impugnado sometido ante la autoridad.

De lo que podemos concluir, que las medidas cautelares en la materia electoral pretenden evitar la posible violación de los bienes

jurídicos tutelados por el orden jurídico y daños irreversibles a las partes afectadas, la cual puede ser revocada en cualquier momento, principalmente al resolver el procedimiento contencioso correspondiente, en el que se realiza un estudio a profundidad al realizar las investigaciones y diligencias necesarias de la conducta señalada como violatoria del orden jurídico, sirve de sustento lo determinado por la Sala Superior en la Jurisprudencia 14/2015, identificada con el rubro **"MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA"**, que a la letra dice:

"La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades

¹ Visible en la 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.

*deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.*⁴²

De lo que desprendemos que la Sala Superior, determina que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para evitar la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica en forma inmediata y eficaz y previamente, a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia, teniendo como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita, y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema, de igual manera en su jurisprudencia 26/2010³ de rubro “**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**” sostuvo que para determinar la procedencia de una medida cautelar se debe de verificar por parte de la autoridad facultada, el cumplimiento de los elementos siguientes:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del

² Énfasis añadido

³ Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 41 y 42.

derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

- Ponderar los intereses públicos, por lo que se deben de analizar los valores y bienes jurídicos en conflicto.
- Justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida.
- Determinar si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla.

Es por ello que se debe de realizar un análisis integral del acto denunciando, el cual consiste en un video que fue publicado por José Antonio López Ruiz, Subsecretario de Vinculación y Políticas de la Secretaría de Bienestar del Estado de Puebla en sus redes sociales privadas denominadas Facebook y Twitter, en el que se observa que se encuentra entregando apoyo a diferentes personas.

A su vez el Instituto al realizar la diligencia de verificación del video denunciado en el acta con clave ACTA/OE-027/2020, advirtió lo siguiente:

"El día dos de mayo de la presente anualidad, el denunciado publicó en sus redes sociales de Facebook y Twitter un video en el que aparece una persona del sexo masculino, que por referencia de la foto de perfil se trata del titular de las cuentas, realiza las manifestaciones siguientes::"-¡Hola todos!, Después de un mes de trabajo, hemos repartido más de treinta y cinco mil kilos de carne, hemos tocado ciento sesenta colonias en la Ciudad de Puebla y sobre todo gracias a la cuota de recuperación hemos generado a las familias que más lo necesitan un ahorro directo de quinientos veinticinco mil pesos; todas estas entregas, las hemos hecho apegadas a las medidas de sana distancia y de quedate en casa; la buena noticia, es que el siguiente mes vamos a ampliar nuestros canales de distribución, a más de diez municipios, por ejemplo como: San Martín, Huejotzingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula; ¡Yo no puedo quedarme en casa sabiendo que hay personas que viven al día!, por eso, te pido tu ayuda y si tienes viveres o insumos



de limpieza, el medio de contacto y nuestra difusión para este programa, son las siguientes redes; ¡No dudes en contactarnos!-”

Asimismo este Tribunal procedió a realizar la consulta de las cuentas del denunciado en las redes sociales Facebook y Twitter, habiendo obtenido los siguientes resultados:

Al ingresar en la página de la red social Twitter a nombre de José Antonio López Ruiz con nombre de usuario en esa red social: “@tonolopezruiz”⁴ se aprecia el siguiente contenido:



Y al verificar el contenido correspondiente al dos de mayo se aprecia lo siguiente:



Publicación que lleva adjunto un video de cuarenta y cinco segundos de duración.

⁴ Visible en: <https://twitter.com/tonolopezruiz> consultada el veintitrés de junio de dos mil veinte a las nueve horas con quince minutos.

Por su parte al proceder a verificar la red social denominada Facebook⁵ a nombre del denunciado se puede apreciar lo siguiente:



Y al verificar el contenido correspondiente al dos de mayo se aprecia lo siguiente:



Publicación que lleva adjunto un video de cuarenta y cinco segundos de duración.

De lo que podemos desprender que el video fue publicado el dos de mayo en las cuentas personales de José Antonio López Ruiz en las redes sociales denominadas Facebook y Twitter, esto se advierte del reconocimiento por parte del Instituto al tener la fotografía del titular, además de advertir la presencia de la persona citada, y al final del video referir las redes que son el medio de contacto.

Apegados al principio de exhaustividad del análisis integral y en el contexto en el que se desarrolló el video denunciado, se advierte, que sólo en el perfil de la red social Facebook que

⁵ Visible en: <https://www.facebook.com/tonlopezruiz2020> consultada el veintitrés de junio de dos mil veinte a las nueve horas con treinta minutos.



pertenece José Antonio López Ruiz, se auto describe como funcionario público, cuya foto de perfil se encuentra con el gafete institucional y en el muro de dicha cuenta se encuentra el nombre y logotipo de la Subsecretaría de Vinculación y Políticas de Bienestar del Estado de Puebla, con los colores que maneja el Gobierno del estado de Puebla.

Por lo que para poder determinar si se debe o no otorgar las medidas cautelares, se debe, en atención a la inmediatez, que permea en éstas, analizar los elementos establecidos y criterios reiterados por la Sala Superior señalados previamente, como lo es la ponderación de los intereses públicos, determinar si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito y bajo la apariencia del buen derecho, debiendo de tutelar la protección del interés general de la neutralidad de los servidores públicos, es por ello que en razón de que el presunto asunto se encuentra relacionado con un servidor público, cuya identidad fue reconocida por el Instituto en el acta antes referida y por el mismo actor en su perfil de su cuenta personal en la red social Facebook, resulta atinente analizar el derecho de libertad de expresión prevista por el artículo 6° de la Constitución y sus limitantes en las redes sociales, con la finalidad de evitar un daño irreparable.

Es importante señalar que dicho análisis, no comprende un estudio de fondo de la existencia o no de una violación al contenido de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, ya que esto es materia de análisis y resolución del procedimiento ordinario sancionador correspondiente.

Si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° de la Constitución es una garantía amplia y más aún, tratándose en el uso de redes sociales, ya que permiten la difusión de la comunicación de diversa información entre los diferentes usuarios de forma directa e indirecta, al permitir la interacción de manera ágil, fluida y libre, generando un mayor involucramiento entre los diferentes usuarios quienes expresan sus opiniones positivas y negativas, al igual que

sus ideas, generando así un intercambio o debate, al contrastar y coincidir, esto no quiere decir que este derecho no se encuentre limitado con las obligaciones y prohibiciones que existen en material electoral, es por ello que se deben de tomar en cuenta las características al momento de regular o valorar alguna conducta generada en estos medios.

En esta tesitura, tal y como lo ha señalado la Sala Superior en la resolución SUP-REP-123/2017⁶, la autoridad competente debe de estudiar de manera particular cada uno de los casos que se someten a su conocimiento, debiendo en todo momento, valorar si los contenidos o mensajes difundidos en las diferentes redes sociales actualizan una infracción a la normativa electoral, con independencia del medio a través del cual se produzca, o si se acredita alguna falta, ya que de no ser así, se estaría poniendo en peligro los principios constitucionales que la materia electoral tutela, ya que dichas plataformas son redes sociales de tipo genérico, al tener como propósito el compartir información a través de videos y comentarios, en los que se pueden incluir ligas electrónicas a otros sitios web.

Cabe señalar, que los usuarios no solamente están integrados por personas físicas, sino también por personas morales, las cuales pueden transmitir mensajes acordes con su finalidad, ya sea comercial, social, deportiva, política o cultural, entre otras, permitiendo la interacción e interés entre personas, por lo que resulta necesario estudiar al emisor de la información y el **contexto en el que se difunde**, para poder establecer la calidad del sujeto (ciudadano, aspirante, candidato, partido político, persona moral), a fin de poder determinar si existe alguna afectación o violación a los principios que rigen a la materia electoral.

En el caso en concreto, se debe de analizar el contexto en el cual fue difundido y publicado el video ahora impugnado, pudiéndose inferir que, si bien, el video no se encuentra alojado en alguna página

⁶ Consultable en <https://docs.mexicojustia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-07-26/sup-rep-0123-2017.pdf>



oficial o institucional de un ente público, sino en las páginas personales de las redes sociales Facebook y Twitter del denunciado, en la primera de las citadas se aprecia fehacientemente que contiene información que permiten identificarlo de forma clara como un funcionario público a la vez que se identifica de manera clara el nombre, logotipo e imagen institucional de la Secretaría de Bienestar del Gobierno del Estado de Puebla, por lo que es fácilmente identificable para aquellos que acceden a esta red social pública, la labor del denunciado y la Secretaría estatal a la que pertenece, por lo que, derivado del contenido del mensaje inserto en el video impugnado (realizar entrega de apoyo a las personas), en el que en todo momento se aprecia la imagen del denunciado aunado a que en el mismo remita a tres redes sociales, dos de ellas personales y una correspondiente a una asociación denominada "Red de Manos Emprendedoras", pueda tener como efecto la confusión de los usuarios que lleguen a interactuar en estas cuentas, ya que no se puede diferenciar, si se trata de una labor desempeñada por la naturaleza de su trabajo o de una asociación de carácter privado.

Derivado del anterior análisis este Tribunal determina como **FUNDADO** el agravio señalado por la parte actora, referente a la falta de exhaustividad de la autoridad responsable, al dictar la resolución impugnada y no analizar el contexto de los hechos denunciados, el efecto y el impacto que puede generar en la ciudadanía la conducta realizada por el denunciado, de todo el estudio realizado se desprende que, bajo la apariencia del buen derecho, el peligro de mora, ponderación del interés público y el contexto del video impugnado se debe de proteger los principios de neutralidad que deben mantener los servidores públicos y evitar que la ciudadanía tenga confusión alguna de las actividades laborales que desempeña el funcionario público, por lo que lo conducente es revocar la resolución impugnada y conceder la medida cautelar solicitada por el actor, la cual consiste suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada, y que el denunciado se abstengan de realizar hechos similares.

Con independencia, como ya se señaló, de lo que sea resuelto en el proceso ordinario sancionador correspondiente, ya que la materia de litis consiste en determinar si existe o no, violación al contenido del artículo 134 Constitucional.

Una vez concedida la pretensión del actor, resulta innecesario el estudio del agravio, consistente en la falta de motivación que hizo valer en su escrito inicial.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción IV incisos b), c), d) y e) de la Constitución, 3 fracción IV de la Constitución local, 1 fracción VII, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 350 y 354 párrafo segundo del CIPEEP, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se declaran **FUNDADO** el agravio señalado por el actor referente a la falta de exhaustividad de la autoridad responsable al dictar la resolución en el cuaderno de medidas cautelares con la clave SE/ORD/PAN/008/2020 conforme al considerando SÉPTIMO de esta sentencia.

SEGUNDO. Se revoca la resolución de once de mayo, dictada dentro del cuaderno de medidas cautelares con la clave SE/ORD/PAN/008/2020, en consecuencia, se ordena a José Antonio López Ruiz que en el término de veinticuatro horas siguientes a que le sea notificada la presente resolución, retire los videos denunciados de sus cuentas personales en las redes sociales denominadas Facebook y Twitter, cumplimiento que debe ser notificado a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a haberse realizado, anexando las constancias atinentes para ello; lo anterior



en términos de lo establecido en el considerando séptimo de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE AL ACTOR, AL DEMANDADO Y A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN TÉRMINOS DE LEY.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por mayoría de votos y en sesión pública, la Magistrada y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN
RODRÍGUEZ PERDOMO

MAGISTRADA

NORMA ANGÉLICA
SANDOVAL SÁNCHEZ

SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

VOTO PARTICULAR, QUE FORMULA EL MAGISTRADO RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO POR MEDIO DEL CUAL SE APARTA DEL CRITERIO DE SUS PARES DEL PLENO DE ESTE TRIBUNAL, RESPECTO DE LA RESOLUCION RECAÍDA AL EXPEDIENTE TEEP-A-113/2020

1. PROPUESTA.

El siguiente voto lo formulo al tenor de las diversas perspectivas con las que se han mirado este asunto y por el cual la señora y el señor Magistrados se han apartado del proyecto que inicialmente propuse, en los siguientes términos:

1.1. Síntesis de Agravios.

El recurrente hace valer como agravios los siguientes:

a). Falta de motivación, toda vez que la autoridad responsable omite pronunciarse sobre la propaganda personalizada, promoción y difusión del servidor público denunciado, pues de haberlo realizado, se determinaría la existencia de dichos actos.

b). Falta de exhaustividad, ya que la responsable no estudia cada una de las cuestiones vertidas.

De lo anterior se puede establecer que la pretensión del Actor consiste en que revoque la *Resolución* impugnada y se decrete la procedencia de las medidas cautelares a fin de suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada y se abstengan el denunciado, de realizar hechos idénticos.

Por su parte la autoridad responsable manifiesta que su actuar está apegado a derecho, ya que la resolución impugnada se dictó conforme a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad, mismos que surtieron su aplicación de manera correcta y adecuada conforme al artículo 8 del *Código Local*, actuando en todo momento en pleno uso de las facultades otorgadas por la *Constitución Local*, el *Código Local* y el *Reglamento*.

De lo expuesto, este Tribunal Electoral estima que la *litis* en el presente asunto se centra en dilucidar si la *Resolución* impugnada, se dictó conforme a derecho, o este debe revocarse por las consideraciones vertidas por el denunciante.

1.2. Consideraciones de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado.

Del contenido del ACTA/OE-027/2020, la Comisión advirtió lo siguiente:

"El día dos de mayo de la presente anualidad, el denunciado publicó en sus redes sociales de Facebook y Twitter un video en el que aparece una persona del sexo masculino, que por referencia de la foto de perfil se trata



del titular de las cuentas, realiza las manifestaciones siguientes: "-¡Hola todos!, Después de un mes de trabajo, hemos repartido más de treinta y cinco mil kilos de carne, hemos tocado ciento sesenta colonias en la Ciudad de Puebla y sobre todo gracias a la cuota de recuperación hemos generado a las familias que más lo necesitan un ahorro directo de quinientos veinticinco mil pesos; todas estas entregas, las hemos hecho apegadas a las medidas de sana distancia y de quédate en casa; la buena noticia, es que el siguiente mes vamos a ampliar nuestros canales de distribución, a más de diez municipios, por ejemplo como: San Martín, Huejotzingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula; ¡Yo no puedo quedarme en casa sabiendo que hay personas que viven al día!, por eso, te pido tu ayuda y si tienes víveres o insumos de limpieza, el medio de contacto y nuestra difusión para este programa, son las siguientes redes; ¡No dudes en contactarnos!-"

Del análisis preliminar de las declaraciones denunciadas, la Comisión, advirtió que si bien, es un hecho notorio que el denunciado es un servidor público del Gobierno del Estado de Puebla, no es menos cierto, que en la propaganda denunciada no se acredita que provenga del ejercicio de sus actividades como servidor público, es decir, no existen elementos que permitan presumir, al menos de manera indiciaria, que la propaganda la realizó a nombre del Gobierno del Estado de Puebla, entidad pública donde el denunciado ejerce sus actividades como servidor público, ya que no se muestran logos o elemento alguno en el que se pueda distinguir alguna dependencia de los tres niveles de gobierno, que tengan la intención de influir en el electorado dentro del ámbito de un determinado proceso electoral; vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Es por lo anterior que, al menos bajo la apariencia del buen derecho, no se consideró que la propaganda denunciada generara una afectación a los bienes jurídicamente tutelados por el artículo 134 de la Constitución Federal, de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la contienda electoral, por lo que resulto procedente negar la medida cautelar invocada por el denunciante.

Así, una vez realizado el análisis de la publicidad denunciada a la luz de los elementos mínimos desarrollados por la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior, de rubro: **"PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA"**⁷, así como de los principios tutelados por el artículo 134 de la *Constitución Federal*, a efecto de determinar si constituye o no propaganda gubernamental y en todo caso, si trasgrede los principios de imparcialidad y equidad, la Comisión concluyó que de las pruebas ofrecidas por el denunciante no se advierte que la información sea generada por algún órgano de gobierno o servidor público en funciones, ni que se hayan empleado recursos públicos en su difusión, sino por el contrario, existen indicios de provenir, tal como lo señala el propio denunciante, de una acción a título personal, cuyo origen se encuentra en el ámbito de una organización social sin fines de lucro.

De las pruebas aportadas a la solicitud de medidas cautelares, la Comisión tampoco encontró indicio que le permitiera presumir la existencia, dentro de esa etapa preventiva, del uso indebido de recursos públicos vinculados al origen o procedencia de los recursos económicos de la denominada "Red de Manos Emprendedoras", así como en el gasto que supuestamente ejerce dicha organización para la adquisición de los bienes cuya entrega difunden.

En todo caso, se precisa que la difusión de los hechos denunciados no trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión, pues estos se realizan en medios de comunicación consultable únicamente a través de las redes sociales, es decir, a través de un medio de comunicación al que el potencial electorado tiene acceso si, y solo si, tiene interés en consultar dicha publicación. Es por lo anterior que, a juicio de la *Comisión*, los hechos ocurrieron en el pleno ejercicio del derecho constitucional del denunciado a la libertad de expresión, consagrado en los artículos 6 y 7 de la *Constitución Federal*. De ahí la falta de necesidad e improcedencia de adoptar medida cautelar planteada.

⁷ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

Ahora bien, por cuanto hace al estudio del posible peligro en la mora, de ponderación de los intereses públicos, la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad, la *Comisión* consideró que al no haberse cumplido con el elemento de la apariencia del buen derecho y el relativo a la trascendencia de los límites que reconoce la libertad de expresión en cuanto al rubro materia de estudio, resultaba infructuoso el análisis de los elementos multicitados, toda vez que el incumplimiento de aquellos, por sí mismos, hizo imposible el dictado de la medida cautelar solicitada.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Marco normativo de las medidas cautelares. La *Sala Superior* ha sustentado que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para evitar la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita, y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En ese sentido, el Código Local, en su artículo 413, tercer párrafo, y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto, en los diversos 5, fracción II; 37, 38 así como 39, establecen que las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Secretaría Ejecutiva.

Por otra parte, los principios y sistemas concretos a través de los cuales funcionan los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares, tienen como finalidad prevenir

daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

En ese contexto, la *Sala Superior* ha considerado⁸ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, 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.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Así, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador, responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar, debe considerar de manera preliminar el

⁸⁸ En diversos asuntos, entre ellos los referentes a los expedientes SUP-REP-42/2019 y SUP-REP-129/2019.

grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores. Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: i) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y, ii) todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

2.2. Marco legal del uso de recursos públicos y promoción personalizada. El desempeño de los servidores públicos está sujeto a las restricciones del artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la *Constitución Federal*, con el claro propósito de que actúen con cuidado y responsabilidad en el uso de los recursos públicos (económicos, materiales y humanos) de que disponen en el ejercicio de su encargo y sólo lo destinen al fin propio de su servicio (párrafo séptimo).

Por ello, en materia electoral se prohíbe que los servidores públicos utilicen publicidad gubernamental resaltando su nombre, imagen y logros, para hacer promoción personalizada, para procurar la mayor equidad en los procesos electorales (párrafo octavo).

3. ESTUDIO DE FONDO

Como ya quedo establecido, el *Actor* sustenta su impugnación en la supuesta falta e indebida exhaustividad, motivación y análisis en la *Resolución* hoy impugnada. Debiéndose hacer la aclaración que, en su demanda de recurso de apelación, establece como acto reclamado: “EL ACUERDO DE 13 DE MAYO DE 2020, IDENTIFICADO CON EL NUMERO SE/ORD/PAN/008/2020, EMITIDO POR LA RESPONSABLE, MEDIANTE EL CUAL NIEGA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE LE FUERON SOLICITADAS, RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CON NÚMERO SE/ORD/PAN/008/2020”. Sin embargo, del contenido de autos de expediente, es claro que se refiere a la *Resolución* emitida el once de mayo.

Lo anterior, con sustento en la Jurisprudencia 3/2000 cuyo rubro establece: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**⁹.

3.1. Falta de motivación.

Este Tribunal estima que el agravio a la indebida motivación es **infundado** porque contrario a lo referido por el recurrente, la responsable al emitir la *Resolución* impugnada señaló el marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable al caso y explicó las razones para determinar la improcedencia de las medidas cautelares contra los videos materia de la denuncia.

En ese sentido, la *Comisión* determinó que, respecto de la infracción de promoción personalizada con uso de recursos públicos, no se configuraban los elementos personal, temporal y objetivo para identificar si la propaganda era susceptible de vulnerar el mandato constitucional.

Ello, porque bajo apariencia del buen derecho, no pudo considerarse que la propaganda denunciada generara una afectación a los bienes jurídicamente tutelados por el artículo 134 de la *Constitución Federal*, de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la contienda electoral, por lo que resultó procedente negar la medida cautelar invocada por el denunciante.

Además de que el *Actor*, en su recurso de apelación, no controvierte de manera frontal, cada uno de los razonamientos emitidos por la *Comisión*, ya que solamente realiza una descripción dogmática de la normativa a su juicio aplicable.

Por tanto, la *Resolución* controvertida está debidamente motivada y, de ahí que resulte **infundado** el agravio al respecto.

Refuerza lo anterior, el criterio sostenido en la jurisprudencia de la Sala Superior 5/2002, de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA**

⁹ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).¹⁰

3.2. Falta de exhaustividad.

De igual forma, el *Actor* reclama falta de exhaustividad, ya que la *Comisión* debió razonar los efectos y el impacto que puede generar en la ciudadanía si se siguen realizando dichas acciones por parte del *Denunciado* y establecer la tutela preventiva para que el Gobierno del Estado de Puebla, la Secretaría de Bienestar en el Estado de Puebla se abstengan de realizar hechos idénticos a los hoy denunciados.

Por lo que la autoridad responsable debió observar, los actos ejercidos, hoy impugnados nuevamente ante esta autoridad que por su naturaleza son y pueden considerarse como violatorios al artículo 134 párrafo séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Al respecto, este Tribunal considera que no se vulneró el principio de exhaustividad ya que, como se precisó, la solicitud de medidas cautelares fue para que se dejaran de difundir en redes sociales, los videos que, a dicho del *Actor*, contienen promoción personalizada con recursos públicos.

En primer término, en lo referente a la supuesta omisión de analizar los efectos y el impacto que puede tener en la ciudadanía la difusión de los videos denunciados, contrario a lo manifestado por el *Actor*, la *Comisión* si realizo un estudio al respecto, al precisar que la difusión de los hechos denunciados, no trascendieron los límites que reconoce la libertad de expresión pues estos se realizan en medios de comunicación consultable únicamente a través de las redes sociales, es decir, a través de un medio de comunicación al que el potencial electorado tiene acceso si, y solo si, tiene interés en consultar dicha publicación.

Es por lo anterior que, a juicio de la *Comisión*, los hechos ocurrieron en el pleno ejercicio del derecho constitucional del denunciado a la

¹⁰ Visible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.

libertad de expresión, consagrado en los artículos 6 y 7 de la *Constitución Federal*. De ahí la falta de necesidad e improcedencia de adoptar la medida cautelar planteada.

Por lo anterior, es evidente que, en la *Resolución*, si existe un pronunciamiento respecto a los efectos e impacto de la publicación de los videos denunciados.

Por otra parte, la *Comisión* determinó que, teniendo presentes los elementos que jurisprudencialmente la *Sala Superior* ha establecido para considerar cuando se configura la promoción personalizada de un servidor público, la misma, señalo que no se actualizaba el elemento personal, toda vez que del material probatorio ofrecido por el denunciante, no existió evidencia alguna que permitiera a dicha autoridad arribar a la conclusión de que los videos denunciados provienen de alguna modalidad de comunicación social difundida como tal por un servidor público de la administración pública de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, respecto al elemento objetivo, tampoco se colmó, porque no existió prueba alguna que permitiera a la *Comisión*, al menos indiciariamente, tener acreditado que los videos publicado por el denunciado hacen promoción personalizada a través de comunicación social difundida como tal por un servidor público de la administración pública de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, tampoco el elemento temporal, porque en atención que los hechos denunciados no ocurren próximo al inicio de un proceso electoral, toda vez que la próxima jornada electoral en la entidad, tendrá lugar hasta el primer domingo de junio de dos mil veintiuno, por lo que la proximidad de la publicación con el debate político no se acredita y, en todo caso, que el ciudadano denunciado participe o no como candidato en los referidos comicios es un hecho futuro e incierto que no se encuentra probado en actuaciones, por lo que, en apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre la existencia o no de las infracciones denunciadas, era improcedente la medida cautelar.

Por otra parte, es de observarse que los argumentos de la responsable fueron coherentes con su análisis y los mismos no han



sido controvertidos por el *Actor*, pues esta autoridad concuerda con la *Resolución* impugnada, en que no hay elementos para considerar, bajo apariencia del buen derecho, que el contenido del video, constituya promoción personalizada de un servidor público, y no existen razonamientos por parte del *Actor* para demostrar lo contrario.

Recordando, que la presente medida cautelar implica una determinación provisional para evitar una afectación a un principio o derecho electoral, frente a la existencia de un riesgo inminente de su vulneración y no para emitir una determinación sobre la existencia de alguna infracción, pues ello corresponde al análisis del fondo del asunto.

Por tanto, no se vulneró la exhaustividad al decretar la improcedencia de las medidas cautelares ya que la responsable analizó los elementos mínimos que deben cumplirse para identificar la existencia de propaganda personalizada de los servidores públicos, determinando que, al menos bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse que la propaganda denunciada genera una afectación a los bienes jurídicamente tutelados por el artículo 134 de la *Constitución Federal*, de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la contienda electoral, por lo que resultó procedente negar la medida cautelar invocada por el denunciante.

De ahí que el agravio sea **infundado**.

2. ¿QUÉ RESUELVE LA MAYORÍA?

La sentencia resuelve que debe revocarse la resolución de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado impugnada, y en consecuencia otorgarse la medida cautelar solicitada por el denunciante, al actualizarse el elemento personal que señala la Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior, de rubro: **"PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA"**.

3. MOTIVO DE DISENSO.

¿Por qué no se actualiza el elemento personal?

La *Sala Superior* ha establecido que para comprobar si se actualiza o no la promoción personalizada de un servidor público, se debe estudiar el elemento personal, objetivo y temporal.

Ahora bien, la única razón que nos hace saber de quién se trata, es porque el promocional denunciado se encuentra en su página de Facebook, sin que exista en el contenido del video denunciado algún logo, frase o expresión, en la que se advierta que se trata de un funcionario público, y por ende, pudiera estar realizando una propaganda personalizada en su favor, y dicha publicación ocurrió en ejercicio del derecho constitucional del denunciado a la libertad de expresión, consagrado en los artículos 6 y 7 de la *Constitución Federal*.

Es por ello, que el motivo de disenso se encuentra en la actualización del elemento personal, pues si bien, en el video no se desprende este elemento, la mayoría considera, que el hecho de que el denunciado lo haya publicado en su página de Facebook, de donde se puede desprender que efectivamente se trata de un funcionario público, en automático se actualiza tal elemento.

Por lo que, a mi parecer, este hecho no configura por sí solo, el elemento personal, y menos aún cuando este punto no fue controvertido por el denunciante. Y si bien es cierto que la suplencia de la queja deficiente, es procedente para la resolución de los recursos de apelación, la aplicación de tal figura no llega al extremo de crear agravios específicos o revisar de forma oficiosa la totalidad del acto controvertido, de tal forma, que si el partido denunciante, no controvertió en específico el elemento personal, en que nos haga replantear su estudio, en el caso en concreto, es que, no es procedente estudiar más allá de lo solicitado.

Finalmente, desde mi perspectiva el criterio que se desprende del SUP-REP-123/2017, deriva del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSC-107/2017, en la que la Sala Regional Especializada determinó inexistentes las faltas atribuidas a los denunciados, es decir al resolver dicho



Procedimiento Especial Sancionador y no se refiere a la adopción o no de medidas cautelares.

4. CONCLUSIÓN.

Los argumentos de la responsable fueron coherentes con su análisis y los mismos no fueron controvertidos por el Actor, y bajo apariencia del buen derecho, el contenido del video no constituye promoción personalizada de un servidor público, y no existen razonamientos por parte del Actor para demostrar lo contrario.

Recordando, que la presente medida cautelar implica una determinación provisional para evitar una afectación a un principio del derecho electoral, frente a la existencia de un riesgo inminente de su vulneración y no para emitir una determinación sobre la existencia de alguna infracción, pues ello corresponde al análisis del fondo del asunto.

Por lo que, bajo la apariencia del buen del derecho no existe alguna vulneración a la ley, y considero que la presente sentencia, debe confirmar la negativa de la medida cautelar. Es por ello, que estoy convencido del sentido de mi voto.

MAGISTRADO


RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

