



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/004/2022.

PROMOVENTE: MORENA.

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

MAGISTRADA PONENTE:
CLAUDIA CARRILLO GASCA.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA Y SECRETARIA
AUXILIAR: ERICK ALEJANDRO
VILLANUEVA RAMÍREZ Y CARLA
ADRIANA MINGÜER MARQUEDA

Chetumal, Quintana Roo, a quince de febrero del año dos mil veintidós¹.

Sentencia que **revoca** el acuerdo IEQROO/CDyQ/A-MC-003/2022, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual determina respecto de la medida cautelar solicitada por el partido MORENA.

GLOSARIO

Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-003/2022
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹ En lo subsecuente en las fechas en la que no haga referencia al año, se entenderá que corresponde al año dos mil veintidos.

Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
MC	Partido Movimiento Ciudadano
Morena	Partido Político MORENA
Roberto Palazuelos	Roberto Palazuelos Badeaux
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ANTECEDENTES

- Calendario Electoral.** El veintidós de octubre de dos mil veintiuno, mediante sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto aprobó el Calendario Integral para el Proceso Electoral Local 2021-2022.

FECHA	ETAPA/ACTIVIDAD
04 de enero	Inició proceso de selección interna de candidatas y candidatos de los partidos políticos
07 de enero	Inicio del Proceso Electoral local 2021-2022
07 de enero al 10 de febrero	Periodo de Precampaña de gubernatura
11 de febrero al 02 abril	Periodo de Intercampaña de Gobernatura y Diputaciones
18 al 22 de febrero	Periodo para solicitar el registro de candidaturas para gubernatura
03 de abril al 01 de junio	Periodo de campaña para gubernatura.
05 de junio	Jornada Electoral Local 2022

- Escrito inicial de queja.** El treinta de enero, el ciudadano Héctor Rosendo Pulido González en su calidad de representante propietario del partido MORENA, presentó ante el Instituto un escrito mediante el cual denuncia al ciudadano Roberto Palazuelos, al partido político Movimiento Ciudadano bajo la figura culpa in vigilando y a quien resulte responsable, por presuntas violaciones en materia de propaganda electoral consistente en la promoción de la imagen del ciudadano Roberto Palazuelos en anuncios espectaculares que a su juicio, viola los

Lineamientos para la equidad en la contienda y a las normas en materia de propaganda electoral.

3. Así mismo, en la referida queja solicitó el dictado de medias cautelares, en los siguientes términos:

"De acuerdo a las consideraciones que ha sido narradas en la presente denuncia y con base en el artículo 442 (sic) de la LIPEQR, atenta y respetuosamente solicito se decreten de inmediato las medidas cautelares consistentes en bajar la propaganda en espectaculares denunciada para efecto de evitar la continuación de daño a la contienda electoral por la promoción de su imagen de forma ilegal. Asimismo, que se solicita que comunique de inmediato a los terceros involucrados para que en caso de que tengan más propaganda en espectaculares que permita identificar a RPB, los mismos también sean dados de baja."

4. **Registro de Queja ante el Instituto.** El día treinta de enero, la Dirección Jurídica del Instituto procedió a llevar a cabo el registro correspondiente de la queja presentada por el ciudadano Héctor Rosendo Pulido González, bajo el número de expediente IEQROO/PES/004/2022; mismo acuerdo en donde se ordenó la inspección ocular con fe pública a diversos links y espectaculares referidos por el denunciante en el escrito de queja de mérito; diligencias preliminares de investigación relativa al requerir al partido político MC, a través del ciudadano Luis Enrique Cámara Villanueva, en su calidad de representante propietario del referido partido ante el Consejo General del Instituto a efecto de que informe si el ciudadano **Roberto Palazuelos se encuentra registrado como precandidato** en el proceso interno de selección de candidatos del partido que representa para la gubernatura del estado de Quintana Roo para el proceso electoral 2021-2022; se reservó proveer las medidas cautelares en tanto se realicen la diligencias de investigación para el efecto de concluir dicho plazo se proceda a la elaboración del proyecto de acuerdo de pronunciamiento de la medidas cautelares.

5. **Inspección Ocular.** El treinta y uno de enero, la Dirección Jurídica del Instituto, mediante el servidor electoral con fe pública levantó el acta de inspección ocular de diecinueve Links de internet, de los cuales se desprende la manifestación del ciudadano Roberto Palazuelos de ser actor, abogado, empresario y su interés por contender a la gubernatura del estado de Quintana Roo para el proceso electoral 2021-2022.

6. Los links verificados fueron los siguientes:

1.- <https://www.youtube.com/watch?v=PNvsWVIQy0U&t=30s>

2.<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/afirma-prd-que-no-descarta-a-palazuelos-en-contienda-por-gr/ar2326482?referer=-7d616165662303a6262623b727a707279703b76707830>

3.- <https://www.m-x.com.mx/secretos/palazuelos-vuela-bajo-en-encuestas-para-gober-en-quintana-roo-y-esa-es-buena-noticia-para-el>

4.<https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/afirma-prd-que-no-descarta-a-palazuelos-en-contienda-por-gr/ar2326491?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a->

5.- <https://www.forbes.com.mx/politica-palazuelos-quien-busca-gobernar-qroose-reune-con-el-exgobernador-mario-villanueva/>

6.- <https://www.forbes.com.mx/politica-la-politica-no-es-para-vacacionar-sino-para-resolver-problemas-roberto-palazuelos/>

7.- <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/139521-q-roo-la-oposicion-prepara-una-interna-entre-palazuelos-y-una-senadora-del-pan/>

8.- <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/139739-q-roo-palazuelos-sospecha-de-un-acuerdo-entre-carlos-joaquin-y-los-chuchos-para-impedir-su-candidatura/>

9.- <https://www.sopitas.com/noticias/alianza-pri-pan-prd-quintana-roo-va-por-mexico/>

10.- <https://yaesnoticia.mx/prd-amarra-con-roberto-palazuelos-para-posible-candidato-a-la-gobernatura-de-quintana-roo/>

11.- <https://mvsnoticias.com/noticias/estados/rumbo-a-candidatura-por-quintana-roo-roberto-palazuelos-se-reune-con-mario-villanueva/>

12.- <https://www.reporteindigo.com/reporte/alianzas-politicas-a-prueba-en-2022/>

13.- <https://quintanaroo.quadratin.com.mx/confirmado-roberto-palazuelos-sera-el-candidato-del-prd-a-gobernador/>

14.- <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/01/06/palazuelos-buscara-candidatura-a-la-gobernatura-de-quintana-roo-con-el-prd/>

15.- <https://politica.expansion.mx/estados/2021/11/26/el-prd-confirma-platicas-con-roberto-palazuelos-para-que-sea-candidato-en-qroo>

16.- <https://laverdadnoticias.com/quintanaroo/Confia-Roberto-Palazuelos-ganar-la-encuesta-del-PANPRD-20220111-0173.html>

17.- <https://www.palcoquintanarroense.com.mx/noticias-de-quintana-roo/roberto-palazuelos-pasa-de-diamante-negro-a-huracan-2022/>

18.- <http://grupopiramide.com.mx/noticias/politica/amenaza-roberto-palazuelos-estar-en-el-2022/>

19.- <https://laopinionqr.com/ahi-estaremos-para-salvar-nuestro-paraiso-palazuelos-insiste-en-su-candidatura-y-se-presenta-como-un-huracan-para-2022/>

7. **Requerimiento a MC.** El treinta y uno de enero, se realizó un requerimiento al Representante Propietario del Partido Político MC ante el Consejo General de este Instituto, con la finalidad de que informe si el ciudadano Roberto Palazuelos, se encuentra registrado como precandidato en el proceso interno de selección de candidatos del partido que representa para la gobernatura del estado de Quintana Roo para el Proceso Electoral 2021-2022. Recibiendo respuesta en misma fecha, mediante oficio **MC/QROO/020/I/2022**, signado por el ciudadano requerido, por medio del cual refiere:

*“Tengo a bien informarle que con fecha de 22 de enero del año en curso la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos de este Instituto declaro procedente el registro como **Precandidato** a la gobernatura del estado de Quintana roo del ciudadano **Roberto Palazuelos Badeux** para el Proceso Electoral Ordinario 2021-2022.”*

8. **Inspección Ocular.** El primero de febrero, la Dirección Jurídica del Instituto, mediante el servidor electoral con fe pública levantó el acta de inspección ocular de los espectaculares denunciados y en donde se pudo constatar la existencia únicamente de dos espectaculares, mismos que fueron referidos en el escrito de queja con las letras **c** y **e**, siendo que los espectaculares referidos con las letras **a**, **b** y **d** no fueron encontrados en la ubicación proporcionada por el quejoso.
9. Los espectaculares encontrados fueron los siguientes:

c. Espectacular de casino PLAYDOIT donde aparece la imagen de RPB. Ubicando en la glorieta de Av. Álvaro Obregón y Av. Revolución, en Chetumal, Quintana Roo, coordenadas 18°29'58.9"N 88°18'48.6"W. Ubicación consultable en la siguiente liga: <https://goo.gl/maps/7k2cwgapZD5DFPBa7>.



e. Espectacular de casino TEQUILA DON RAMON donde aparece la imagen de RPB. Ubicando en la Carretera Cancún-Tulum, coordenadas 21°06'00.9"N 86°50'27.0"W. Ubicación consultable en la siguiente liga: <https://goo.gl/maps/mPkqKc7tTTtoYgbx6>



10. **Acuerdo impugnado IEQROO/CQyD/A-MC-003/2022.** El dos de febrero, la Comisión de Quejas del Instituto, emitió el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-003/2022, mediante el cual determinó **improcedente** las medidas cautelares solicitadas por el ciudadano Héctor Rosendo Pulido González en su escrito inicial de queja, bajo el tenor literal siguiente:

*“...PRIMERO. Se aprueban en todos sus términos el presente Acuerdo, y conforme a lo precisado en los Antecedentes y Considerandos del mismo, se determina decretar **IMPROCEDENTE**, la adopción de medidas cautelares solicitadas por el ciudadano Héctor Rosendo Pulido González, en el expediente que se actúa.”*

11. **Recurso de Apelación.** El cinco de febrero, a fin de controvertir el Acuerdo precisado en el apartado que antecede, el representante del partido MORENA, Héctor Rosendo Pulido González, promovió el presente Recurso de Apelación.
12. **Auto de Conocimiento.** El siete de febrero, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas del Instituto, mediante oficio número CQyD/003/2022, dio aviso a este Tribunal de la presentación del medio de impugnación, el cual fue registrado bajo el cuaderno con clave C/006/2022.
13. **Radicación y Turno.** El diez de febrero, por acuerdo del Magistrado Presidente del Tribunal, se tuvo por presentada a la Presidenta de la Comisión de Quejas del Instituto, rindiendo el respectivo informe circunstanciado y dado cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que se ordenó la integración y registro del expediente número RAP/004/2022, turnándose a la ponencia de la Magistrada Claudia Carrillo Gasca, en estricta observancia al orden de turno.
14. **Auto de Admisión y cierre de Instrucción.** El once de febrero, de conformidad con lo que establece el artículo 36, fracción II y IV de la Ley de Medios, se dictó el auto de admisión y cierre de instrucción del presente Recurso de Apelación.

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA.

15. Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación RAP/004/2022 previsto en el ordenamiento electoral, toda vez que un partido político viene a controvertir un Acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto dentro de un Procedimiento Especial Sancionador.
16. Tiene fundamento lo anterior, en lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción

I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I y 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones; 3 y 4 primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

II. PROCEDENCIA.

17. **Causales de improcedencia.** Del análisis de la presente se advierte que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios.
18. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión dictado en fecha once de febrero, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

III. Pretensión, Causa de Pedir y Síntesis de Agravios.

19. De la lectura realizada al medio de impugnación interpuesto por el promovente, se desprende que su **pretensión** radica en que este Tribunal revoque el acuerdo impugnado.
20. Su **causa de pedir** la sustenta en la vulneración a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal.
21. Ahora bien, del análisis del escrito de demanda, se advierte en el agravio único, los siguientes conceptos de agravio, los cuales se **sintetizan** de la siguiente manera:
 1. Violación al principio de Legalidad y Certeza en detrimento del principio de equidad en la contienda.
 2. Indebida fundamentación y motivación en el Acuerdo impugnado.
22. Así, de acuerdo con el criterio emitido por la Sala Superior en la jurisprudencia 4/99, de rubro: “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**”,

el juzgador debe analizar de manera íntegra el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.

23. En ese orden de ideas, es dable señalar que la cuestión jurídica a resolver en el presente asunto consiste en determinar si el acto impugnado, esto es, si el dictado de improcedencia de la medida cautelar solicitada por Morena, se encuentra apegado a derecho o si como lo alega el actor resulta contraria a la normativa electoral, así como a los principios que rectores de la materia, de los que debe gozar todo acto o resolución emitido por una autoridad electoral.
24. De esa manera, lo planteado con anterioridad encuentra sustento en el principio de exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que el quejoso solicitó sean resueltos, tal argumento se encuentra establecido en las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 cuyos rubros son: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**” y “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**” respectivamente, ambas emitidas por la Sala Superior.
25. Al caso, es dable precisar que el estudio de los conceptos de agravio, será atendido por esta autoridad en su conjunto, sin que ello afecte los derechos del justiciable, ya que lo más importante es que se estudien cada uno de los puntos hechos valer en los agravios y se pronuncie una determinación al respecto.
26. Lo anterior encuentra sustento en el criterio vertido por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 04/2000, bajo el rubro: “**AGRVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”

MARCO NORMATIVO

27. Esta autoridad advierte necesario establecer el marco normativo aplicable al caso, con especial referencia al tema de las medidas

cautelares, que servirá como premisa para el análisis en la presente resolución.

Medias cautelares

28. Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación², han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho, peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como de los valores y principios reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales, con la prevención de su posible vulneración.
29. El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado, lo anterior, con la finalidad de que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia, así como a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que, exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la poste puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

² Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: www.te.gob.mx

30. De ahí que, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.
31. Ahora bien, por cuanto a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones emitidas por los órganos electorales en las que se decida decretar una medida cautelar, puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes³:
 - “a) *La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.*
 - “b) *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).*”
32. En tal sentido, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.
33. En ese sentido, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como:
 - **Fumus boni iuris.** Esto es, apariencia del buen derecho.
 - **Periculum in mora.** O temor fundado, de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

³ 7 Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: www.te.gob.mx

34. Por cuanto a la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
35. Ahora bien, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
36. Como se puede observar la verificación de ambos requisitos obliga inexcusablemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las consideraciones hechas valer a fin de determinar si se justifica o no el dictado de la medida cautelar.
37. De manera que, si del análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, se torna entonces la patente afectación que se occasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.
38. Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**.⁴
39. Por tanto, antes de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, se debe llevar a cabo un análisis previo en el que se desprenda la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada.

⁴ Consultable en el siguiente link:
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=MEDIDAS,CAUTELARES.,SU,TUTELA,PREVENTIVA>

40. Lo anterior debe ser así, toda vez que el artículo 17 constitucional consigna los principios rectores de la impartición de justicia, para hacer efectivo el derecho a la jurisdicción.
41. De ahí que, al guardar relación la controversia que se controvierte ante este Tribunal, con la improcedencia de la medida cautelar aprobada por la Comisión de Quejas, es dable señalar que, **lo determinado en el fondo del presente asunto, no implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad del sujeto denunciado dentro del expediente de queja IEQROO/PES/004/2022**, así como tampoco sobre la existencia de los hechos denunciados.

Indebida fundamentación y motivación

42. El artículo 16 de la Constitución Federal, establece en su primer párrafo⁵, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados.
43. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en qué consisten los requisitos de fundamentación y motivación, en la jurisprudencia 731⁶, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**”.
44. Precisado lo anterior, la contravención al mandato constitucional que exige la fundamentación y motivación de los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección.
45. La primera de estas manifestaciones, es decir, la falta de fundamentación y motivación, se actualiza cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

⁵ “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (...)”

⁶ Publicada en la página 52, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo III, parte SCJN.

46. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.
47. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad en el caso concreto.
48. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.
49. Sirve de apoyo a lo expuesto, la Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el número 1^a.J./.139/2005.⁷

⁷ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, Diciembre de 2005. “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.** Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es

Principio de legalidad

50. El principio constitucional de legalidad consiste, esencialmente, en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables.
51. En efecto, en lo que atañe a la función electoral en el ámbito local, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en la parte que conducente, dispone:

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

(...)

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

(...)

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

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

indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.”

materia electoral se sujeten invariablemente al mencionado principio de rango constitucional.

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

Principio de certeza

54. Por cuanto hace a la certeza, la Sala Superior, de manera reiterada, ha establecido que dicho principio consiste en que los participantes en cualquier procedimiento electoral conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de los comicios que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, de modo tal que estén enterados previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.⁸
55. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: “**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**”, estableció que el principio de certeza en materia electoral, contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Federal, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento.
56. Por su parte, la Sala Superior, en el expediente identificado con la clave SUP-REC-727/2015, consideró que en el artículo 41, Base V, Apartado A, de la Constitución Federal, se dispone que en materia electoral son principios rectores de la función electoral los de **certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

⁸ Ver OP-12/2010.

57. Asimismo, en los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 (acumulados), se señaló que el principio de certeza implica que los participantes de los procesos electorales deben conocer de manera previa, clara y precisa, cuáles son los derechos, prerrogativas y obligaciones que rigen la actuación de cada uno de ellos, incluidas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.
58. En los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014, la Sala Superior expresó las siguientes consideraciones:

“El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sustenta el principio de certeza, prevé que el desarrollo de los procedimientos electorales debe regirse, entre otros, por el principio de certeza, el cual debe ser garantizado por las autoridades electorales, en todos los ámbitos de gobierno.

Así, se puede sostener que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral — acorde a las reglas del Derecho escrito formal mexicano —, conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

En efecto, la observancia del principio de certeza se debe traducir en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales; tomando en consideración los correspondientes actos y hechos jurídicos, tal como hubieren sucedido.

También este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.”

Principio de equidad

59. El artículo 41 de la Constitución Federal establece que la renovación de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se debe llevar a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, además, se impone como requisito indispensable que el sufragio de los ciudadanos sea universal, libre, secreto y directo, elementos *sine qua non* para la realización y vigencia del régimen representativo y democrático que mandata la propia Constitución Federal.
60. Tal precepto, en su esencia, se reproduce en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso a), de la propia Constitución Federal.
61. Además, constitucionalmente se prevé que el ejercicio de la función electoral se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
62. En este sentido, garantizar la celebración de elecciones libres supone, entre otros aspectos, tutelar la equidad de la contienda, lo que se traduce en una de las funciones de la autoridad electoral en un sistema democrático.
63. La equidad ha sido explicada como un principio fundamental en los regímenes políticos democráticos, dada la importancia de que la competencia electoral se lleve a cabo a través de procesos en los que no haya ventajas indebidas, que puedan trastocar la autenticidad en la competitividad adecuada de las distintas fuerzas políticas y candidatos y la relevancia de garantizar que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida, en beneficio de algún partido político, coalición o candidato, que pueda distorsionar esa competencia.

64. La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en las elecciones lo hagan en condiciones de justicia e igualdad, sin alguna ventaja o influencia indebida respecto de los demás, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas.
65. Por otra parte, en el expediente identificado con la clave SUP-JRC-158/2017, se señaló que la equidad en la contienda constituye un principio rector en la materia electoral.
66. Asimismo, en el expediente con clave SUP-JRC-66/2017, se afirmó que el principio de equidad en la contienda electoral se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional, conforme al cual, se deben garantizar a los partidos políticos condiciones equitativas en las elecciones, evitando cualquier influencia externa que pueda alterar la competencia.
67. La equidad se refiere, entonces, a que existan las mismas condiciones para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal –es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los partidos políticos, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada–, como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector.
68. La equidad electoral se traduce en una competencia política justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.⁹

ESTUDIO DE FONDO

Caso concreto

⁹ Diccionario Electoral, Tomo I, Serie colecciones y democracia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

69. Para dar inicio al estudio de fondo del presente asunto, hemos de partir de las base legales y argumentativas sobre las cuales la autoridad responsable consideró improcedente dictar medidas cautelares en tutela preventiva, siendo las siguientes:

“...atendiendo a las definiciones de propaganda de precampaña y persona precandidata referidas en las fracciones IV y V del artículo 267 de la Ley Local, se entiende por:

“IV. Propaganda de precampaña: El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidatura de quien es promovida...”

‘V. Persona precandidata: La ciudadanía que pretende ser postulada por un partido político como persona candidata a algún cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, coalición o candidatura común, en el proceso de selección interna de candidaturas a cargos de elección popular.’

Ahora bien, en el caso concreto, prima facie, del contenido de las imágenes aportadas por el quejoso, se puede advertir que si bien se aprecia la imagen del ciudadano denunciado, así como las leyendas ‘PLAYDOIT Casino en Línea,’ ‘Un Diamante no nace, se hace’, ‘Se un ganador como yo’, ‘Apuéstale mi Rey’, ‘Entra a ganar’, ‘Tequila Don Ramón’ y ‘Un Diamante para otro Diamante’, a la luz de las definiciones y preceptos citados, se hace evidente que dichas expresiones no constituyan *per se* un llamado al voto ni dan a conocer propuestas de precampaña o campaña.

Lo anterior, máxime que del análisis a las características de la publicidad denunciada se puede advertir que esta corresponde aparentemente a una campaña publicitaria de una supuestas empresas denominadas ‘PLAYDOIT Casino en Línea y ‘Tequila Don Ramón’, y que dichas campañas usan como uno de sus elementos publicitarios la imagen del denunciado, tratándose, conforme a lo visualizado del contenido de los mismos, de una aparente difusión comercial.

En tal sentido, en el presente caso no se puede hablar de propaganda de precampaña, toda vez que la propaganda denunciada no incluye ninguno de los elementos referidos en su concepto, sirviendo de sustento la siguiente tesis de Jurisprudencia 37/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación...

...De lo anteriormente citado, es dable afirmar que, a juicio preliminar de la Comisión, la publicidad contenida de los espectaculares denunciados de ninguna forma contraviene las disposiciones previstas en la normatividad electoral, por no encontrar la actualización en los supuestos establecidos.

Habiéndose analizado el contenido de los espectaculares, así como de los señalado por la normativa aplicable, preliminarmente no se advierte elementos en el presente caso que constituyan, aún indiciariamente, propaganda ya sea política o electoral, contraria a la normativa aplicable. Siendo el caso que, lo

que se aprecia en los espectaculares es la imagen del denunciado y no propaganda electoral, tratándose así aparentemente de publicidad comercial.

En tal razón se considera, prima facie, que los espectaculares denunciados no constituyen preliminarmente transgresiones a la normatividad electoral, toda vez que los mismos atienden bajo la apariencia del buen derecho al libre ejercicio consagrado en el artículo 5 de la Constitución General.

El numeral 5º de la Constitución General establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Asimismo, establece que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. En caso de la libertad de comercio, referido en citado precepto constitucional, se determina que a ninguna persona podrá impedírsela que se dedique, entre otros aspectos, al comercio que le acomode, siendo lícito.

...Sobre el asunto, conviene retomar lo razonado por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-220/2009 Y SUS ACUMULADOS, respecto que: 'La complementariedad que les asiste a los derechos citados, permite arribar a la convicción que un ejercicio propagandístico con finalidad comercial, como el que se practica habitualmente en toda sociedad que acepte el libre mercado, práctica validada indubitablemente por el orden constitucional y legal, pueden en algunos casos, reflejar al propio tiempo una finalidad electoral, dado que se trata de dos ámbitos excluyentes, sin embargo para el caso que se analiza no se actualiza dicho supuesto'.

Ahora bien, para el caso concreto, de los elementos que se observan en los espectaculares denunciados no se advierte la intención del denunciado de realizar un posicionamiento de carácter político electoral con la intención de promover el voto a favor de un candidato o partido político, o en su caso, descalificar una opción electoral; sino que se trata de publicidad comercial dadas las características de los mismos, que aunque contienen la imagen del denunciado, como se refirió anteriormente, es un hecho público y notorio que el mismo es una figura pública al parecer dedicada básicamente al llamado medio del espectáculo, por lo que podría suponerse la posibilidad de que celebre contratos para que su imagen se utilice en la promoción de productos o servicios de índole comercial.

... En atención a lo antes manifestado, del análisis prima facie, bajo la apariencia del buen derecho, la Comisión considera que no se desprenden elementos suficientes para que en forma preliminar pudiera generar la convicción de que las publicaciones realizadas por medio de los espectaculares vulneren la normativa electoral alguna.

En ese sentido, si bien el denunciado, conforme a los antes planteado, es precandidato a la gubernatura del estado de Quintana Roo por el Partido Movimiento Ciudadano para el Proceso Electoral 2021-2022, del contenido de los espectaculares motivo del pronunciamiento del presente Acuerdo, preliminarmente, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte elemento directo o indirecto, del cual se pueda tener por acreditada, ni siquiera de manera indiciaria, una referencia a dicha candidatura, un llamado explícito o implícito al voto o bien, alguna referencia al proceso electoral en curso en esta entidad federativa."

70. Ahora bien, en el caso de estudio el partido actor señala que le causa agravio la determinación adoptada por la Comisión de Quejas del Instituto, pues considera que la misma es violatoria a los principios de legalidad y certeza por una indebida fundamentación y motivación en detrimento del principio de equidad en la contienda.
71. Lo anterior, porque a su juicio refiere que, a partir de una entrevista realizada el tres de septiembre de dos mil veintiuno, al ciudadano Roberto Palazuelos y transmitida a nivel nacional en la que hizo pública su intención de contender para la gubernatura del Estado de Quintana Roo en el proceso electoral 2021-2022, sistemática y públicamente continuó manifestando su intención de contender como candidato a la gubernatura de Quintana Roo.
72. Luego, el Consejo General del Instituto, mediante Acuerdo respectivo, aprobó el calendario electoral para el proceso electoral local 2021-2022, en la que el promovente destaca las siguientes fechas:
- El periodo de precampaña para la gubernatura. (07 enero al 10 de febrero)
 - El periodo de precampaña par las diputaciones. (12 enero al 10 de febrero)
 - El periodo de campaña para la gubernatura. (03 de abril al 01 de junio)
 - El periodo de campaña para las diputaciones. (18 de abril al 01 de junio)
73. En tal contexto señala que, el ocho de abril, el partido MC, emitió la convocatoria para el proceso interno de selección y elección de personas candidatas postuladas por MC a cargo de elección popular para el proceso electoral local 2021-2022.
74. De ahí que, el veintidós de enero, Roberto Palazuelos se registró como precandidato a gobernador del estado de Quintana Roo.

75. En consecuencia, el treinta de enero, el promovente señala que presentó un escrito de queja ante el Instituto en la que denuncia la **sobreexposición** de la imagen de Roberto Palazuelos en diversos anuncios espectaculares, solicitando la imposición de medidas cautelares consistentes en el retiro de estos, en los siguientes términos:

“De acuerdo a las consideraciones que ha sido narradas en la presente denuncia y con base en el artículo 442 (sic) de la LIPEQR, atenta y respetuosamente solicito se decreten de inmediato las medidas cautelares consistentes en bajar la propaganda en espectaculares denunciada para efecto de evitar la continuación de daño a la contienda electoral por la promoción de su imagen de forma ilegal. Asimismo, que se solicita que comunique de inmediato a los terceros involucrados para que en caso de que tengan más propaganda en espectaculares que permita identificar a RPB, los mismos también sean dados de baja.”

76. Por lo antes descrito, el promovente impugna la improcedencia de las medidas cautelares establecido en el Acuerdo impugnado ya que a su juicio, la Comisión de Quejas del Instituto se limita en hacer referencia a precedentes y criterios que han sido por demás superados omitiendo por completo los Lineamientos del INE aprobados mediante Acuerdo INE/CG694/2020 vigentes y aplicables al caso concreto.

77. Por ello arguye, la insuficiente argumentación de la autoridad responsable al señalar que debe prevalecer el derecho al trabajo de Roberto Palazuelos basándose en un criterio sostenido en el precedente establecido en la sentencia SUP-RAP-220/2009, emitido por la Sala Superior hace veintidós años, omitiendo considerar el desarrollo jurisprudencial del concepto “equivalente funcional.”

78. En esa tesitura, el promovente expone que el criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-220/2009 fue superado en al menos en las sentencias SUP-REC-700/2018 y SRE-PSC-48/2021, en la que se determinó en esta última, la prohibición de los aspirantes, precandidatos y candidatos la difusión por cualquier medio su imagen o voz que les

permite sobreexponerse respecto al resto de los precandidatos y/o aspirantes.

79. Por lo antes señalado, el actor aduce que ante el criterio señalado en la sentencia SRE-PSC-48/2021, en la que se declaró constitucionalmente válido la suspensión de una actividad que representaba la principal fuente de ingresos de un precandidato, por mayoría de razón resulta contrario a ese criterio, considerar inconstitucional la suspensión de la difusión de propaganda en espectaculares de la imagen de Roberto Palazuelos para promocionar marcas comerciales, máxime, que su difusión de imagen en ese tipo de propaganda inicio a partir de su declaración pública y sistemática respecto de su intención de contender a la gubernatura del estado de Quintana Roo.
80. En tal sentido, sostiene que el acuerdo impugnado es incongruente con los más recientes precedentes y criterios jurisdiccionales respecto de la validación constitucional de la restricción al derecho al trabajo en aras de proteger el principio de equidad en la contienda, ejemplo de ello, el otorgamiento de medidas cautelares en un análisis *prima facie* realizado por el INE en el Acuerdo ACQyD-INE-36/2021.
81. Así, reitera que el criterio jurisdiccional que establece la prevalencia del derecho del trabajo por encima del principio de la equidad en la contienda ha sido por demás superado en los casos cuando el supuesto oficio laboral que practica el precandidato, lo sobreexpone.
82. Por consiguiente, el actor refiere que las medidas cautelares solicitadas, atiende al avance normativo aplicable al actual proceso electoral ya que la simple aparición de elementos que permitan identificar al candidato por su voz o imagen en propaganda difundida por cualquier medio debe ser retirada porque la sobreexposición del aspirante precandidato permite presumir su intención electoral en independencia si se hace un llamado expreso al voto y; la restricción al derecho del trabajo -en caso de que se produzca una sobreexposición de la persona- es constitucionalmente válido desde el momento que la persona adquiere

el carácter de precandidato, ello porque debe de prevalecer el principio de la equidad de la contienda.

83. De ahí que, el actor aduce que la autoridad responsable realizó un análisis *prima facie* respecto de la propaganda denunciada en el sentido de establecer si se actualiza un llamamiento expreso o implícito al voto, cuando lo que debió de analizar en *prima facie*, era determinar si de la propaganda denunciada consistente en diversos links y espectaculares, podía advertirse o no, la sobreexposición de la imagen de Roberto Palazuelos.

Cuestión previa

84. En principio, las medidas cautelares solicitadas por el partido actor, obedece originalmente por presuntas violaciones en materia de propaganda electoral consistentes en la promoción de la imagen del ciudadano Roberto Palazuelos en diversos espectaculares denunciados, que a dicho del denunciante son una clara violación a los Lineamientos para la equidad en la contienda y a las normas en materia electoral.

85. En ese contexto denunciado, se advierte de lo que se duele el partido actor es la promoción de la imagen de Roberto Palazuelos en diversos espectaculares referidos en su queja de denuncia, ya que a su juicio, vulneran el principio de equidad de la contienda.

86. Bajo esa premisa argumentativa, el partido actor refiere la violación al acuerdo INE/CG694/2020 en la que el INE, plasma el ejercicio de su facultad de atracción para emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral durante los Procesos Electorales Locales y Federal 2020-2021.

87. En consecuencia de lo anterior, el partido actor solicita la instauración de medidas cautelares para el efecto de evitar la continuidad de una posible vulneración al principio de equidad en la contienda.

88. Lo anterior, en la independencia de que a través del procedimiento especial sancionador se determine la consecuencia jurídica de

responsabilidad de conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Decisión

89. Por cuanto a dichos motivos de agravio este Tribunal considera que son **fundados** por las siguientes consideraciones.
90. El principio de equidad o de igualdad es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a él estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa.
91. En el sistema electoral mexicano, el principio de equidad en la contienda electoral encuentra sustento en la Constitución Federal, dicha normativa tiende a garantizar expresamente el principio de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales. Así, los artículos 41 y 134 establecen prohibiciones tendientes a garantizar la equidad en la contienda electoral.
92. Esta línea argumentativa, tiene sustento en los criterios establecidos por la Sala Superior dentro de los expedientes SUP-JRC-158/2017 y SUP-JRC-66/2017, así como en la Jurisprudencia 8/2016¹⁰ en la que se establece que la equidad en la contienda constituye un principio rector en la materia electoral el cual garantiza a los partidos políticos condiciones equitativas en las elecciones evitando cualquier influencia externa que pueda alterar la competencia electoral lo que tendrá como consecuencia elecciones libre y auténticas, ello vinculado al proceso electoral respectivo con el fin de salvaguardar el principio de equidad en la contienda comicial.
93. En el párrafo tercero, Base V del artículo 41, 116 norma IV, inciso b) de la Constitución Federal y el artículo 1 de la Ley de Instituciones, el

¹⁰ Jurisprudencia 8/2016 de rubro: **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACION AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, cuyas actividades se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad y realizarán con perspectiva de género.

94. De lo expuesto, se advierte que tanto la Constitución Federal y la legislación local, así como los pronunciamientos de la Sala Superior, van encaminados a salvaguardar que las contiendas electorales se realicen bajo el principio de imparcialidad y equidad, con el objeto de que se garantice, entre otras cosas la igualdad de oportunidades entre los contendientes.
95. En suma, la equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un proceso electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado.
96. Expuesto lo anterior, debe de considerarse la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, el cual tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico **presuntamente** conculado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, es decir, para que el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá de ocuparse de atender la probable violación a un derecho del cual se pide tutela en un 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.
97. En este sentido, el partido actor se adolece de la violación al principio de equidad de la contienda por la **sobreexposición** de la imagen de Roberto Palazuelos en diversos espectaculares denunciados, y en

atención a esa lógica, bajo la doctrina de la apariencia del buen derecho en lo que llega la tutela efectiva, solicitó la garantía a ese principio constitucional que aduce violentado.

98. En el caso, la autoridad responsable tomó como premisa inicial los conceptos de “propaganda de precampaña” y “persona precandidata” previstos en la Ley de Instituciones para determinar no se actualiza en *prima facie*, una probable violación al principio de equidad en la contienda.
99. Es decir, al acreditarse la existencia de los elementos probatorios aportados, delimitó su estudio a la aplicación literal de definiciones y preceptos citados que refieren elementos explícitos o llamamientos expresos, concluyendo que lo denunciado en apariencia, resulta ser propaganda comercial.
100. De ahí que, consideró que aun y cuando se aprecia la imagen de Roberto Palazuelos en los espectaculares denunciados, las leyendas referidas de ellos consistentes en ‘*PLAYDOIT Casino en Línea*,’ ‘*Un Diamante no nace, se hace*,’ ‘*Se un ganador como yo*,’ ‘*Apuéstale mi Rey*,’ ‘*Entra a ganar*,’ ‘*Tequila Don Ramón*’ y ‘*Un Diamante para otro Diamante*,’ son insuficientes para determinar a primera vista, la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.
101. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, la autoridad responsable pasó por alto la coherencia de los elementos acreditados en el expediente en el contexto externo en el que se emiten los espectaculares denunciados, esto es:
- Se acreditó la existencia mediante el acta circunstanciada de fecha treinta y uno de enero de diecinueve links de internet en la que se aprecia la voluntad de Roberto Palazuelos de contender a la gubernatura del Estado en el presente proceso electoral local 2021-2022.
 - El inicio del proceso electoral local que de acuerdo con el calendario electoral se realizó el siete de enero.

- El cuatro de enero, inició el proceso de selección interna de candidatas y candidatos de los partidos políticos.
- El siete de enero al diez de febrero, inició el periodo de precampaña de la gubernatura en proceso electoral local 2021-2022.
- El treinta y uno de enero, informó el partido MC al Instituto, que a partir del veintidós de enero Roberto Palazuelos obtuvo su registro en ese partido como precandidato a la gubernatura del Estado de Quintana Roo para el proceso electoral local 2021-2022.
- Se acreditó la mediante el acta circunstanciada de fecha primero de febrero la existencia de dos espectaculares en donde se aprecia la imagen de Roberto Palazuelos, ubicados en la ciudad capital de esta entidad, específicamente en las avenidas Álvaro Obregón y Revolución, así como en la carretera federal Cancún-Tulum.

^{102.} Por lo anterior, y del análisis integral del acuerdo impugnado, no se advierte que la autoridad responsable considere los elementos antes enunciados para determinar la posible violación al principio de equidad en la contienda por la **sobreexposición** de Roberto Palazuelos, -lo que en esencia se duele el actor-, y contrario a ello, se limitó a resolver exclusivamente respecto de las leyendas contenidas en los espectaculares resultantes de las inspecciones de las diligencias preliminares de investigación, actuación que corresponde a un análisis de fondo tendiente a descifrar las características subjetivas de los mensajes de los espectaculares denunciados.

^{103.} Además de lo anterior, justifica que al ser un hecho público y notorio el ejercicio profesional de actor del denunciado, permite suponer a la responsable que su calidad de figura pública implica que realice una dinámica de llevar a cabo campañas publicitarias que utilicen su imagen y voz como medio de impacto, concluyendo en sede cautelar, que lo denunciado aparentemente es publicidad comercial amparado en el artículo 5 de la Constitución Federal.

^{104.} En razón de todo lo anterior, es importante destacar que el concepto de propaganda aludida en la Constitución Federal, debe de entenderse

ampliamente para abarcar la difusión de cualquier imagen auditiva o visual que favorezca a los actores políticos, con independencia de la naturaleza que ésta tenga.

105. Así, al quedar demostrado que el denunciado es una figura pública y adquiere la calidad de precandidato, ello es suficiente para que su actuar dentro de un proceso electoral como en el caso, se sujeté invariablemente a la revisión del cumplimiento de las normas electorales que rigen el adecuado proceso electoral.
106. Por tanto, debe de prevalecer el imperativo categórico constitucional y legal de asegurar idéntico trato de todos los que participan en la renovación de los poderes públicos para el efecto de que se desenvuelvan en condiciones de igualdad en las diversas etapas del proceso democrático.
107. Por ello, ante la **sospecha de la posible vulneración** a un principio consagrado en la norma fundamental como lo es la **equidad en la contienda** entre candidaturas, lo permisible es realizar un análisis integral de los elementos probatorios aportados para el efecto de garantizar sustantivamente condiciones de igualdad frente a los demás precandidaturas y candidaturas postuladas al cargo que se pretende.
108. Lo anterior, para evitar que el denunciado goce de una ventaja respecto de otros contendientes al ser una figura pública que podría suponer una sobreexposición de su imagen, luego entonces, basar la determinación de la autoridad responsable al extremo de regirlo bajo un sólo parámetro cuando las situaciones particulares sean diversas, ello obedecería a la falta de exhaustividad de análisis de todos los elementos que integran el expediente que está obligada a observar.
109. En consecuencia, en aras de garantizar la tutela efectiva al principio de equidad en la contienda, y considerando que se acredita la intención del denunciado de contender como candidato a la gubernatura del Estado de Quintana Roo en el presente proceso electoral 2021-2022, su calidad de precandidato por el partido MC a la gubernatura del estado, la

difusión de propaganda de su imagen en los espectaculares denunciados y la temporalidad en la que se acredita dicha difusión, ello conlleva a otorgar la medida cautelar para evitar una **sobreexposición** de la imagen de Roberto Palazuelos hacia el electorado, lo cual justifica la medida cautelar solicitada por el partido actor, ya que a través de todo lo razonado en la presente sentencia y en apego al principio de legalidad y certeza que rige el actuar de las autoridades electorales este Tribunal determina **revocar** el acuerdo impugnado.

110. Finalmente, este Órgano Jurisdiccional sostiene, que la determinación adoptada en la presente sentencia es con independencia de que los agravios vertidos por el partido morena pudieran constituir o no, una vulneración a la normativa electoral, pues en el caso que nos ocupa, únicamente se resuelve en relación a la medida cautelar solicitada, sin que ello se determine respecto al fondo del escrito de la queja de mérito, toda vez que el mismo será analizado por la autoridad competente, en el momento procesal oportuno, previo desahogo del procedimiento que al efecto corresponda.

111. Aunado a lo anterior, el Reglamento de Quejas señala que el objeto de la medida cautelar radica en evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, **hasta en tanto se emita la resolución definitiva.**

112. En consecuencia, al resultar **fundados** los motivos de disenso, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado y declarar PROCEDENTE las medidas cautelares, **ordenando** a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, implemente las acciones necesarias para el retiro de la imagen en la propaganda motivo de la presente litis dentro del plazo de las veinticuatro horas a partir de la notificación de la presente sentencia.



113. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo IEQROO/CDyQ/A-MC-003/2022, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.

SEGUNDO. Se declara **PROCEDENTES** las medidas cautelares **ordenando** a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, implemente las acciones necesarias para el retiro de la imagen en la propaganda motivo de la presente litis, dentro del plazo de las veinticuatro horas a partir de la notificación de la presente sentencia.

TERCERO. Se **ordena** a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, informe a este Tribunal sobre el cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, en términos de Ley.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y el Magistrado Víctor Venamir Vivas Vivas, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI



RAP/004/2022

MAGISTRADA

MAGISTRADO

CLAUDIA CARRILLO GASCA

VICTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE

Las firmas que se encuentran en esta hoja corresponden a la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, dentro del expediente identificado con el número RAP/004/2022, de fecha quince de febrero de dos mil veintidós.