



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** JE/003/2026.

**PROMOVENTE:** ERIKC SÁNCHEZ CÓRDOVA.

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

**TERCERO INTERSADO.** EUGENIO  
SEGURA VÁZQUEZ.

**MAGISTRADA PONENTE:** THALÍA  
HERNÁNDEZ ROBLEDO.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y  
CUENTA Y SECRETARIA AUXILIAR  
DE ESTUDIO Y CUENTA:** CARLA  
ADRIANA MINGÜER MARQUEDA Y  
MARIA EUGENIA HERNÁNDEZ  
LARA.

Chetumal, Quintana Roo, a treinta de abril de dos mil veintiséis<sup>1</sup>.

Sentencia que **confirma** por razones distintas el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-003/2026 aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/POS/003/2026 y sus acumulados.

## GLOSARIO

<b>Acuerdo impugnado</b>	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-003/2026 aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente IEQROO/POS/003/2026 y sus acumulados.
<b>Autoridad Responsable/Comisión</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.

<sup>1</sup>En lo subsecuente, en las fechas donde no se señale el año, se entenderá que corresponden al año dos mil veintiséis.

<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Parte actora/ Actor</b>	Erik Sánchez Córdova.
<b>POS</b>	Procedimiento Ordinario Sancionador.
<b>Reglamento</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

## I. ANTECEDENTES

### El contexto

- De lo narrado por la parte actora, y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
- Escrito de deslinde.** El once de marzo, el ciudadano Eugenio Segura Vázquez presentó un escrito de deslinde, mediante el cual informó al Instituto que en fecha cuatro de marzo tuvo conocimiento que en diversas ubicaciones del Estado se encontraban colocando en bardas y paredes, anuncios alusivos al partido Morena y a su persona, argumentando que tales actos no son hechos propios y desconoce el origen de los mismos, por lo que acudió a solicitar el deslinde de responsabilidades, por cualquier vulneración a la normativa, asimismo señaló que solicitó a la dirigencia estatal del partido, que en caso de que éste haya ordenado la colocación de las bardas realice el retiro inmediato.
- Razón por la cual el Instituto llevó a cabo la apertura de un cuaderno de antecedentes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Radicado bajo el número IEQROO/CA-003/2026.

4. **Primer escrito de queja.** El dieciocho de marzo, la parte actora presentó un escrito de queja mediante el cual denunció al ciudadano Eugenio Segura Vázquez<sup>3</sup>, en su calidad de senador de la República y mediante la figura de culpa in vigilando al partido político Morena, por la presunta realización de conductas consistentes en promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña, por la pinta de bardas en la ciudad de Cancún, conductas con las que a su juicio se actualiza la vulneración a los artículos 41, Base IV y 134, párrafos octavo y noveno de la Constitución Federal y el artículo 209, numerales 3 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, asimismo solicitó el dictado de medidas cautelares con tutela preventiva.
5. **Registro.** En misma fecha del antecedente previo, la Dirección Jurídica del Instituto registró el escrito de queja como un POS, asignándole el número de expediente IEQROO/POS/003/2026.
6. Posteriormente los días dieciocho, diecinueve y veinte de marzo, la parte actora presentó tres escritos de queja, mismos que fueron registrados bajo los números de expedientes IEQROO/POS/004/2026, IEQROO/POS/005/2026 y IEQROO/POS/006/2026 respectivamente, en los que denunció las conductas referidas en el antecedente señalado con el número 2, así como la pinta de bardas en la ciudad de Playa del Carmen; asimismo, solicitó la adopción de medidas cautelares con tutela preventiva en cada uno de sus escritos.
7. Por su parte la Dirección Jurídica del Instituto ordenó la acumulación de éstos, al expediente principal<sup>4</sup>, toda vez que advirtió la identidad de la causa y los hechos denunciados.
8. **Inspecciones oculares.** Los días dieciocho, diecinueve, veinte y veintiuno, se llevaron a cabo las inspecciones oculares de los dispositivos USB aportados por la parte actora levantándose el acta circunstanciada correspondiente.

---

<sup>3</sup> En adelante Gino/Senador/Denunciado.

<sup>4</sup> IEQROO/POS/003/2026.

9. **Acuerdo impugnado**<sup>5</sup>. El veintiséis de marzo, la Comisión emitió el acuerdo correspondiente dentro del expediente IEQROO/POS/003/2026 y sus acumulados, en el que determinó la procedencia parcial de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso.
10. **Presentación de la demanda**. El nueve de abril, la parte actora presentó un Juicio Electoral a fin de controvertir el acuerdo emitido por la Comisión.
11. **Aviso de interposición**. El diez de abril, vía correo electrónico se recibió un oficio signado por el Director Jurídico del Instituto, mediante el cual dio aviso de un medio de impugnación relativo a un Juicio Electoral interpuesto por la parte actora, en el que controvierte el acuerdo emitido por la Comisión.
12. **Escrito de tercería**. El catorce de abril, el ciudadano Eugenio Segura Vázquez, presentó ante la oficialía de partes del Instituto su escrito de tercero interesado, al estimar que existe un derecho incompatible con el de la parte actora.

### **Trámite ante este Órgano Jurisdiccional**

13. **Radicación y turno**. El dieciséis de abril, el Magistrado Presidente de este Tribunal tuvo por recibida la documentación remitida por la autoridad responsable, en cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el artículo 35 de la Ley de Medios; en consecuencia, ordenó integrar y registrar el expediente **JE/003/2026**, y turnarlo a la ponencia a cargo de la magistrada Thalía Hernández Robledo, en estricto orden de turno, para los efectos legales conducentes.
14. **Admisión y cierre de instrucción**. El veintiuno de abril, al estimarse satisfechos los requisitos legales, se admitió a trámite la queja y, en fecha treinta del mismo mes se declaró cerrada la instrucción, al no existir diligencias pendientes por desahogar.

---

<sup>5</sup>IEQROO/CQyD/A-MC-003/2026.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Jurisdicción y Competencia

15. Este Tribunal Electoral, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral en el Estado, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un Juicio Electoral mediante el cual la parte actora controvierte el acuerdo<sup>6</sup> emitido por la Comisión, mediante el cual se pronunció respecto de las medidas cautelares solicitadas dentro del POS<sup>7</sup>.
16. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49, fracción II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5, fracción I, de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220, fracción I, y 221, fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, 3 del Reglamento Interno del Tribunal, y el *“ACUERDO GENERAL QUE EMITE EL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PARA LA DENOMINACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE NO ADMITAN SER IMPUGNADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS JUICIOS O RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”*<sup>8</sup>, de fecha diez de enero de dos mil veintidós.

### 2. Causales de improcedencia.

17. Toda vez que esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.

### 3. Requisitos de procedencia.

18. En los términos precisados en el auto de admisión de fecha veintiuno de abril, el presente juicio satisface los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios.

<sup>6</sup> IEQROO/CQyD/A-MC-003/2026.

<sup>7</sup> IEQROO/POS/003/2026 y sus acumulados.

<sup>8</sup> Consultable en [http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2022/Enero/resolucion/11\\_9.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2022/Enero/resolucion/11_9.pdf)

#### 4. Suplencia de la queja.

19. Antes de abordar los agravios formulados por la parte actora, cabe precisar que resulta aplicable el criterio conforme al cual todos los razonamientos y expresiones que, con tal proyección o contenido, se adviertan en la demanda constituyen agravios, con independencia de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier método deductivo o inductivo; por lo que basta que la parte actora exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión que le ocasiona el acto o resolución impugnada y los motivos que la originan, para que, con base en las normas aplicables al caso, este órgano jurisdiccional proceda a su estudio.
20. Contenido en la jurisprudencia 3/2000, de rubro: "*AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR*<sup>9</sup>".
21. Asimismo, en el caso resulta aplicable el criterio conforme al cual los agravios hechos valer en los medios de impugnación pueden desprenderse de cualquier apartado de la demanda, ya sea del capítulo expositivo, de los hechos, de los puntos petitorios o de los conceptos de derecho que se estimen vulnerados.
22. El criterio referido se encuentra sustentado en la Jurisprudencia 2/98, de rubro: "*AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL*<sup>10</sup>".
23. Lo anterior, siempre y cuando se expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideran fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos a través de los cuales se concluya que la responsable: i) no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; ii) por el contrario, aplicó otra sin

---

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

<sup>10</sup>Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.

resultar pertinente al caso concreto; o, iii) realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

24. De igual manera, debe subrayarse que existe una petición expresa de la parte actora sobre la suplencia en sus agravios, lo cual, conforme a lo anterior resulta procedente, siempre y cuando los mismos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos.

### III. PLANTEAMIENTO DEL CASO

#### 1. Pretensión, Causa de Pedir y Síntesis de Agravios.

25. La **pretensión** de la parte actora es que se modifique el acuerdo controvertido a fin de que la autoridad emita una nueva determinación cautelar bajo un estándar reforzado de análisis acorde con la naturaleza del sistema sancionador electoral, a efecto de que se vincule a los denunciados para el retiro o borrado de la propaganda denunciada.
26. Su **causa de pedir** la sustenta en el hecho de que la autoridad responsable se encuentra obligada a observar de manera estricta los principios de legalidad, certeza, exhaustividad y debida fundamentación y motivación.
27. En ese contexto, la parte actora hace valer dos motivos de agravio consistentes en:

#### **PRIMERO.- Interpretación restrictiva de la normativa local incompatible con la tutela preventiva.**

28. Señala que las medidas cautelares constituyen un mecanismo de tutela preventiva cuya finalidad es evitar la consumación de daños irreparables a los derechos político-electorales o a los principios rectores que rigen la función electoral.
29. En ese sentido, refiere que la procedencia de éstas no depende de la acreditación plena de la infracción sino de la verificación preliminar a partir de elementos disponibles y del contexto en que se desarrolla la conducta denunciada, según su dicho la pinta de bardas actualiza la promoción

personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña, razón por la cual solicitó las medidas cautelares con tutela preventiva para que Morena y Gino borrarán las bardas denunciadas y se abstengan de realizar las conductas señaladas.

30. Aduce que la medida cautelar debió circunscribirse al análisis de las tres conductas a la luz del contenido de las bardas denunciadas, pues como lo ha sostenido la Sala Superior el análisis cautelar debe comprender tanto el contenido del hecho denunciado como las circunstancias en que ocurren a fin de dimensionar su alcance y efectos, así como la procedencia de las medidas cautelares se sustenta en la concurrencia de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo que impone a la autoridad el deber de realizar una valoración seria, integral y contextual.
31. Alega que, en el presente caso, los elementos referidos se actualizan, por la existencia de la propaganda reiterada, con contenido identificable y difundida en diferentes puntos, constituyendo un indicio suficiente de la posible afectación a los principios rectores en materia electoral, por lo que se hacía presente la adopción de medidas cautelares en su integridad.
32. Pues tal como se desprende de las actas circunstanciadas, la autoridad responsable acreditó la existencia de setenta bardas y de su análisis en conjunto, según el dicho del actor, responden a una estructura comunicativa común integrada por elementos reiterativos e identificables, señalando que las diferencias entre los diseños evidencian una estrategia de difusión sistemática, desplegada a través de variaciones gráficas orientada al posicionamiento del ciudadano denunciado.
33. Por otro lado, refiere que la autoridad responsable incurre en un error al adoptar una interpretación restrictiva de la normativa local en materia de actos anticipados de precampaña, al circunscribir su análisis a los periodos formales del proceso electoral, lo que resulta incompatible con el principio de equidad en la contienda.

34. Sostiene que aun cuando la legislación local delimita los actos anticipados de precampaña al lapso comprendido entre el inicio del proceso y el comienzo formal de las precampañas, tal previsión no puede ser aplicada de manera aislada ni literal, sino que debe interpretarse conforme al marco constitucional que rige la materia.
35. También señala, que la Sala Superior ha sostenido que los actos anticipados de precampaña y campaña pueden denunciarse en cualquier momento, por lo que ese tipo de conductas puede realizarse incluso antes del inicio del proceso electoral, razón por la cual la denuncia resulta procedente en cualquier tiempo para evitar que una alguna opción política obtenga una ventaja indebida.
36. De lo anterior, refiere que la autoridad responsable no podía limitar su análisis a la verificación formal de los elementos del tipo administrativo dentro de un periodo determinado, sino que debía realizar una valoración material de la conducta denunciada, atendiendo al contenido, reiteración, contexto y posible impacto en la equidad en la contienda.
37. Por lo que manifiesta que la responsable adoptó una lectura estrictamente temporal de la norma, reduciendo indebidamente el alcance de la tutela preventiva, dejando de proteger conductas que son susceptibles de generar un posicionamiento anticipado con incidencia real en el equilibrio de la competencia electoral.
38. Sustentándose el acuerdo impugnado en una interpretación incompatible con la Constitución Federal, en tanto que vacía de contenido la finalidad preventiva de la prohibición de actos anticipados, al impedir la adopción de medidas cautelares frente a conductas desplegadas con anterioridad al inicio formal del proceso electoral.
39. Por lo que solicita a este órgano jurisdiccional que, en ejercicio de las facultades de control de constitucionalidad, realice una interpretación conforme a la normativa local, aplicable en materia de actos anticipados a la

luz de los artículos 1° y 41 de la Constitución Federal y de los criterios emitidos por la SCJN.

40. Lo anterior, a efecto de que la normativa no sea entendida en un sentido restrictivo que limite la tutela de la equidad en la contienda, exclusivamente a periodos del proceso electoral, sino que se interprete de manera compatible con el mandato constitucional de prevenir ventajas indebidas. Privilegiándose una lectura que permita analizar y en su caso adoptar medidas, respecto de conductas desplegadas con anterioridad al inicio del proceso electoral, cuando estas sean susceptibles de generar un posicionamiento anticipado.
41. Aduce que de estimarse que la interpretación conforme no resulta posible, solicita de manera subsidiaria la inaplicación de la porción normativa en el caso concreto, por resultar contraria al principio constitucional de equidad en la contienda. Pues de acuerdo con el criterio de emitido por la Sala Superior este Tribunal tiene atribuciones para realizar un ejercicio de control constitucional según lo que solicita.
42. Expone que la Comisión fundó y motivó la inexistencia de los actos anticipados de precampaña indebidamente, pues debió tener en consideración que más allá del artículo que invoca para evitar de manera directa analizar la conducta, del análisis en conjunto de la propaganda denunciada se advierte la reiteración de frases de posicionamiento político y social, claramente identificables hacia el ciudadano denunciado, así como al partido Morena, mediante la asociación constante entre identidad personal, pertenencia partidista y legitimación social.
43. Refiere que la propaganda denunciada responde a una estrategia de comunicación estructurada, en la que cada una de las bardas, aun con variaciones gráficas, reproducen un mismo mensaje sustancial, reforzando la capacidad de incidir en la percepción del electorado.
44. Señala que la frase “morena está con GINO” comunica algo más que una mera referencia neutral sino una adhesión política institucionalizada entre los

denunciados, pues es una construcción que significa respaldo, acompañamiento y alineación.

45. Manifiesta que la intención electoral radica en que no se separa a la persona del partido, sino que los fusiona en una sola opción reconocible ante el electorado, pues el mensaje que recibe la ciudadanía no es informativo sino persuasivo.
46. Expresa que la equivalencia funcional se produce al trasladar la frase en comento al plano de adhesión electoral, ya que la Comisión debió explicar porque la vinculación partidista no genera una influencia de respaldo electoral, razón por la cual el acuerdo impugnado carece de motivación.
47. Expone diversas frases retomadas de las bardas denunciadas, con las que, desde la interpretación personal de la parte actora, significan que la decisión correcta, alineada o conveniente es apoyar al ciudadano denunciado, produciendo efectos de alineación política frente al electorado, así como adscribir políticamente al sujeto promocionado a un partido concreto, activando una cadena de significados, por lo que la carga no es meramente ideológica, sino electoral.
48. Advierte que una de las expresiones cumple una función de disponibilidad publicada, es decir, hacer saber que el sujeto está ahí, visible, activo y listo para ser considerado, al insertarse en una red de mensajes reiterados con nombre, partido, hashtag y eslóganes de adhesión, convirtiéndose en un mensaje de pre posicionamiento frente al electorado, pues señala que, como lo ha sostenido la Sala Superior, el posicionamiento electoral no es una categoría independiente sino es la consecuencia de expresiones que interpretadas objetivamente, buscan apoyo o colocan a alguien como opción real.
49. Con otra de las expresiones alega, no se describe una cualidad, sino que se afirma una identificación cerrada, pues está hecha para fijarse en la memoria y producir adhesión inmediata, porque impone una asociación, advirtiendo se la aparición de un equivalente funcional, porque es un eslogan con vocación

electoral, cumpliendo con la función de centrar la decisión del electorado en una persona determinada.

50. Por cuanto a otra de las frases, advierte que busca preparar el terreno para la adhesión electoral, justificando el apoyo futuro, pues se dirige a capitalizar la imagen personal con proyección electoral.
51. Enfatiza que una de las expresiones unida a un nombre y un partido adquiere una clara función de legitimación popular, trasmitiendo una relación de cercanía, sugiriendo que está del lado correcto de la comunidad política, asimismo lo dota de legitimidad popular y autenticidad representativa, buscando construir una razón de preferencia política.
52. En ese orden relata lo que significa cada una de las frases que denunció, señalando que la reiteración del mensaje, dispersión geográfica y su concentración en zonas de alta densidad poblacional, generan un impacto exponencial en la percepción ciudadana, traduciéndose en un mecanismo eficaz de posicionamiento político anticipado.
53. Por lo que, la propaganda denunciada debe ser entendida como una estrategia de comunicación estructurada, diseñada para eludir el uso de expresiones explícitas de solicitud del voto, pero que en los hechos produce el mismo efecto que un llamamiento directo, al instalar una opción política claramente identificable y reforzada.
54. Sin embargo, a su juicio ninguno de esos elementos fue analizado por la autoridad responsable, pues ésta solo se limitó a aplicar restrictivamente el artículo 3, fracción II de la Ley de Instituciones, omitiendo realizar un examen integral que exige el estándar aplicable en materia cautelar, por lo que en el nuevo estudio deben hacerlo.
55. Según su dicho, la propaganda denunciada actualiza los actos anticipados de precampaña, constituyendo un mecanismo de posicionamiento electoral anticipado en favor del ciudadano denunciado, al considerar que la difusión sistemática, reiterada y territorialmente concentrada, mediante setenta

bardas ubicadas en los municipios de Playa del Carmen y Benito Juárez, generando un impacto exponencial en la percepción del electorado y una afectación real y actual al principio de equidad en la contienda.

56. Por lo que al encontrarse actualizados los elementos que configuran los actos anticipados de precampaña y ante la omisión de la autoridad responsable de realizar un análisis integral bajo el estándar cautelar aplicable, resulta procedente ordenar el dictado de medias cautelares en su integridad, pues los puntos resolutivos resultan ilegales y contrarios a la protección del principio de equidad.

**SEGUNDO. Indebido análisis del nexo de imputación del Senador y de Morena.**

57. Por cuanto a este agravio señala que se controvierten los párrafos señalados con los numerales 101, 108, 109 y 110 del acuerdo impugnado, mismos que se relacionan con el escrito que la autoridad califica indebidamente como deslinde atribuido al ciudadano denunciado, sin que éste reúna los elementos jurídicos necesarios. Asimismo, por cuanto a la responsabilidad del partido denunciado señala que controvierte los párrafos 111, 112 y 113 del acuerdo impugnado.
58. Aduce que las consejerías integrantes de la Comisión vulneran los principios de independencia e imparcialidad, implicando una subordinación respecto de los denunciados, evidenciando una notoria negligencia, ineptitud y descuido en el desempeño de las funciones, ya que no valoraron la responsabilidad de los denunciados conforme a lo establecido en la línea jurisprudencial, al no valorar el deslinde con los parámetros obligatorios. Asimismo, refiere dejaron de atender lo establecido en el Reglamento de Quejas, mismo que obliga a sus integrantes a analizar el deslinde a la luz de cinco elementos, aun y cuando éste les confiere expresamente la competencia para hacerlo.
59. Señala que la actuación de las consejerías no solo resulta incorrecta, sino que pone de manifiesto una afectación directa a los principios de independencia e imparcialidad que rigen la función electoral, pues adoptaron

una conducta permisiva e injustificada frente a hechos que por su naturaleza ameritaban un análisis estricto.

60. Expone que el párrafo 101 del acuerdo impugnado carece de debida fundamentación y motivación, lo que lo torna jurídicamente inválido, ya que la autoridad responsable no sustenta su determinación en algún precepto normativo aplicable al caso.
61. Por su parte, alega que la responsable incurrió en una indebida motivación, al no exponer razonamiento alguno que permita justificar porque el escrito atribuido al denunciado, satisface los elementos exigidos por la normativa y jurisprudencia aplicable, limitándose a realizar una afirmación dogmática carente de sustento.
62. Pues considera que la determinación adoptada resulta insuficiente y evidencia una ausencia total de análisis jurídico, pues a su consideración debía partir de que, si bien el análisis de las medidas cautelares es de naturaleza preliminar, ello no la exime de llevar a cabo un estudio completo de los elementos relevantes del caso.
63. En ese sentido alega que contrario a lo sostenido por la responsable, las bardas denunciadas, constituyen elementos suficientes para actualizar, al menos de manera preliminar la responsabilidad de los denunciados, por lo que se les debió ordenar el directamente a ellos el retiro de la propaganda.
64. Pues a su consideración el deslinde no satisface los requisitos, al no haber sido analizado conforme a los parámetros de eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad y razonabilidad, ya que la responsable limita los párrafos 32, 33 y 34 a realizar una descripción del escrito sin efectuar un análisis jurídico sobre su alcance y efectos.
65. Sustituyendo el análisis al concluir que no es posible atribuir, ni siquiera de forma indiciaria la conducta al denunciado, sin verificar si el deslinde cumplía con los requisitos normativos y jurisprudenciales aplicables.

66. Destaca que ordenar el retiro de la propaganda denunciada a los Ayuntamientos carece de debida fundamentación al no existir disposición normativa, convenio o instrumento jurídico que los obligue a realizar dicha actuación, con lo que se ha permitido la continuidad de la conducta y la afectación al principio de equidad en la contienda.
67. Manifiesta que la autoridad responsable también omitió analizar el elemento de oportunidad del deslinde a pesar de ser un requisito esencial para su validez, asimismo no valoró si la reacción desplegada fue inmediata o cumplía con el estándar de debida diligencia.
68. Alega que el denunciado solo se limitó a solicitar a la dirigencia estatal de su partido, que en caso de haber ordenado la colocación de las bardas procediera a su retiro, lo cual no constituye una acción directa, eficaz e idónea para cesar la conducta denunciada, en ese sentido el deslinde carece de eficacia jurídica.
69. Según su dicho, al ser un beneficio concurrente para el partido y el denunciado, éste estaba obligado a desplegar acciones propias, directas y efectivas encaminadas a detener la conducta y evitar su aprovechamiento, en ese sentido al no satisfacer el requisito de oportunidad e inmediatez reitera que el deslinde carece de eficacia jurídica, circunstancia que debió ser valorada por la autoridad responsable.
70. Ahora bien, por cuanto, a la eficacia del deslinde, de las constancias señala que la actuación del denunciado se limitó a una simple negación de los hechos, sin desplegar personalmente acciones concretas.
71. Se duele de que la responsable tuvo por procedente el deslinde, sin analizar si el denunciado realizó actos eficaces tendentes a cesar la conducta o neutralizar el beneficio obtenido, cosa que resultaba indispensable.
72. Refiere que la autoridad responsable omitió analizar el elemento de idoneidad del deslinde en atención a que el denunciado se limitó a manifestar en su deslinde respecto de las bardas, sin acompañar su manifestación con

acciones concretas, idóneas y verificables, tales como la localización de la propaganda, realización de actos encaminados al borrado o aportación de evidencia que acreditara las gestiones.

73. Aduce que tampoco se satisface el requisito de juridicidad ya que advierte que el denunciado no actuó mediante mecanismos reconocidos por la normativa electoral, ni implementó acciones orientadas a neutralizar el beneficio que obtenía con las bardas.
74. Señala que no se tiene por analizado el elemento de razonabilidad del deslinde, ya que el denunciado no desplegó una conducta activa, personal y diligente encaminada al borrado de las bardas ni a cesar el beneficio derivado de la propaganda, en ese sentido no se satisface el estándar del elemento referido, asimismo la responsable omitió pronunciarse sobre éste, contraviniendo la jurisprudencia aplicable.
75. Expone que, al haberse emitido el acuerdo impugnado sin un análisis conforme a los parámetros jurisprudenciales aplicables, particularmente en lo relativo al deslinde, la autoridad responsable incurrió en una falta de fundamentación y motivación, así como por no expresar las razones jurídicas suficientes que sustenten su determinación.

## **2. Consideraciones de la autoridad responsable.**

76. En el presente asunto, la parte actora señala como autoridad responsable a la Comisión del Instituto, quien al rendir su informe circunstanciado señaló que el actor, parte de una premisa incorrecta al referir que la responsable no se pronunció debidamente sobre las medidas cautelares solicitadas.
77. Alega que el hecho es falso, pues del análisis de las actuaciones y de los medios de prueba se acreditó la existencia de setenta bardas de las denunciadas, las cuales fueron objeto de estudio acreditando los tres elementos para tener por actualizada de manera preliminar la promoción personalizada.

78. Por cuanto al uso indebido de recursos públicos, refiere que en la etapa procesal en que se encontraban no existían en autos del expediente, elementos que de forma indiciaria acreditaran el uso indebido de éstos.
79. De igual forma señala que previo a la presentación de las quejas, se recibió un escrito de deslinde por parte del ciudadano denunciado, mediante el cual informó que tuvo conocimiento de que en diversas ubicaciones del Estado se encuentran colocando en bardas y paredes anuncios alusivos al partido denunciado y a su persona usando su sobrenombre, argumentó que tales actos no son hechos propios, asimismo negó cualquier tipo de relación y desconoció el origen de los mismos, por lo cual acudió a solicitar el deslinde de responsabilidades.
80. En ese sentido la responsable determinó de forma preliminar que se tuvo por acreditado que las bardas no fueron coladas por el denunciado y en consecuencia no se podía presumir que para su realización se hayan utilizado recursos públicos.
81. Respecto de los actos anticipados de precampaña, sostiene la autoridad responsable que, de forma preliminar, no se tienen por acreditados en atención a la propia definición de la Ley Local, de la cual se obtiene que para poder tenerlos por actualizados estos deben ser realizados durante el lapso que va del inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, cosa que no aconteció, toda vez que en la presente fecha no se está llevando a cabo proceso electoral alguno en el Estado.
82. Precisa que al tener establecido que el contenido de las bardas podría actualizar una promoción personalizada en beneficio del denunciado, fue dable para la Comisión ordenar la adopción de las medidas cautelares, por cuanto al borrado de las bardas, toda vez que de forma preliminar podrían vulnerar la normativa electoral aplicable al caso.
83. Expone que el retiro del contenido de las bardas debería ser realizado por los Ayuntamientos de los Municipios de Playa del Carmen y Benito Juárez, en atención a que como ya se manifestó, el ciudadano denunciado presentó un

escrito en el que solicitó el deslinde y que tal como lo refirió, para evitar una posible vulneración a la normativa electoral y sobre todo a llevar a cabo el cese de los actos probablemente contraventores a la norma.

84. Por cuanto a la solicitud de la parte actora para efecto de que en tutela preventiva se le ordene a los denunciados se abstengan de continuar realizando las conductas denunciadas, señaló que, conforme al estudio de elementos y al no existir indicios prima facie que las conductas puedan ser reiteradas de manera cierta y objetiva, determinó la improcedencia de las medidas cautelares con tutela preventiva.
85. Concluyendo que con lo referido se desprende que fueron atendidas las peticiones realizadas por el actor, por lo que, quedó demostrado que se dio cumplimiento de forma indubitable a las pretensiones referidas por el actor en sus escritos de queja.

### 3. Tercero interesado.

86. Tal como ya se señaló en el apartado de antecedentes se tiene como tercero interesado al ciudadano Eugenio Segura Vázquez, en su calidad de parte denunciada dentro del POS, toda vez que su comparecencia cumple los requisitos legales para ello<sup>11</sup> de conformidad con lo siguiente:

**I. Forma.** En el escrito se asienta nombre y la firma autógrafa de la persona compareciente, señala un domicilio para oír y recibir notificaciones, así como interés jurídico y pretensión concreta.

**II. Oportunidad.** El escrito fue presentado dentro del plazo de las setenta y dos horas, conforme se advierte de las constancias del expediente.

**III. Interés incompatible con la parte actora.** Se cumple tal requisito, porque el compareciente pretende se confirme el acuerdo impugnado.

87. El senador en su calidad de tercero interesado sostiene que la autoridad responsable actuó correctamente al determinar que no se actualiza el elemento temporal de los actos anticipados de precampaña, ya que no existe un proceso electoral en curso y el próximo aún se encuentra lejano. Señala

---

<sup>11</sup> En términos del artículo 34 de la Ley de Medios.

que la definición contenida en el artículo 3 de la Ley de Instituciones es clara, no admite interpretación distinta ni resulta inconstitucional, por lo que no procede su inaplicación. Argumenta que adoptar una interpretación como pretende la parte actora, vulneraría los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad, al modificar indebidamente los supuestos normativos y generar incertidumbre sobre las conductas sancionables.

88. Asimismo, afirma que los agravios de la parte actora son en parte inoperantes e infundados, al introducir argumentos novedosos que no fueron planteados en la queja inicial, como la interpretación de las frases en bardas o la solicitud de inaplicación normativa. Asimismo, sostiene que no existen pruebas que lo vinculen con los hechos denunciados, ni siquiera de manera indiciaria, por lo que fue correcto el análisis de la autoridad al valorar su deslinde y descartar responsabilidad, al no acreditarse nexo causal, resultando improcedente atribuirle responsabilidad directa o indirecta.

#### **4. Litis y Metodología de estudio**

89. La controversia jurídica que debe resolver este órgano jurisdiccional consiste en determinar si la autoridad responsable realizó una indebida fundamentación y motivación al realizar una interpretación restrictiva de la normativa local respecto a posibles actos anticipados de precampaña, limitando su estudio a la temporalidad establecida en la normativa local, así como en relación al nexo de imputación de las personas denunciadas, al tener por válido un deslinde sin verificar el cumplimiento reglamentario y de los elementos jurisprudenciales exigidos, lo que derivó en no atribuirles, de manera preliminar, responsabilidad sobre la propaganda denunciada ni ordenarles su retiro.
90. En ese sentido por cuestión de método y al ser **dos agravios**, sus argumentos serán estudiados de manera individual. Sin que lo anterior cause perjuicio a la parte actora, pues no es la metodología de estudio lo que ocasiona afectación, sino que lo trascendente es que todos sean estudiados, ello, resulta acorde con lo establecido en la jurisprudencia 04/2000, de rubro:

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN<sup>12</sup>”.

#### IV. ESTUDIO DE FONDO

##### 1. Marco Normativo.

###### Naturaleza de las Medidas cautelares

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

Bajo esa tesitura, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo.

El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela preventiva, como una manifestación que se dirige a la prevención de los daños, ya que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

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

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

**a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

<sup>12</sup>Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como en la página electrónica <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

**b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama

**c) La irreparabilidad de la afectación.**

**d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

De esta forma, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

Lo anterior, debido a que solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

Ahora bien, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede observar, la verificación de ambos requisitos obliga inexcusablemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las consideraciones hechas valer a fin de determinar si se justifica o no el dictado de la medida cautelar.

De manera que, si del análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, se torna entonces la patente afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: “MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”.

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

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

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales; que son evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para

que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

### Exhaustividad

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

Lo que se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente<sup>13</sup>.

Por ende, en la resolución de todo medio impugnativo susceptible de originar una nueva instancia, es preciso que la autoridad inicial realice el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación, es decir, está obligada a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión<sup>14</sup>.

Esto, porque sólo así se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un posterior medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación.

### Fundamentación y motivación

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, toda autoridad se encuentra obligada a fundar y motivar debidamente sus actos, pues nadie puede ser afectado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino mediante mandamiento escrito emitido por autoridad competente que exprese la causa legal del procedimiento. En ese sentido, la fundamentación implica precisar las disposiciones jurídicas que otorgan competencia a la autoridad y que resultan aplicables al caso concreto, mientras que la motivación exige exteriorizar las razones, circunstancias particulares y consideraciones que justifican la emisión del acto. Así, dicha exigencia constitucional constituye una garantía de legalidad y seguridad jurídica frente a actuaciones arbitrarias de la autoridad.

A su vez, la Corte Interamericana ubica el deber de motivación dentro del contenido de las debidas garantías previstas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto éste reconoce el derecho de toda persona a ser oída, dentro de un plazo razonable, por una autoridad competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones

Así, la Corte entiende la motivación como la exteriorización de una justificación razonada, esto es, la exposición clara de las razones que conducen a la autoridad

<sup>13</sup> Jurisprudencia 12/2001 de rubro: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 321, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

<sup>14</sup> Jurisprudencia 43/2002 de rubro: "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492, así como en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

a arribar a una determinada conclusión, lo que permite verificar que la decisión no responde al mero arbitrio, sino a criterios objetivamente identificables.

Bajo esa lógica, la motivación se proyecta como una garantía estrechamente vinculada con la correcta administración de justicia, pues no sólo legitima el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que constituye un límite frente a la arbitrariedad. En efecto, una decisión debidamente motivada permite a las partes conocer las razones de hecho y de derecho que sustentan lo resuelto, constatar que sus planteamientos fueron efectivamente atendidos y, en su caso, controvertir la determinación mediante los medios de impugnación procedentes.

### **Promoción personalizada**

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

En esas condiciones, también quedó establecido que, no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134 Constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen, constituyen verdaderamente una vulneración a los mencionados principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Asimismo, en la Jurisprudencia 12/2015 a rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, se establece que a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

### **Principio de Equidad**

Uno de los principales compromisos que tienen las instituciones electorales es el de establecer condiciones de igualdad para todas las personas y partidos políticos

que participan en las elecciones. El régimen democrático en México, debe garantizar que los contendientes se enfrenten en las mismas condiciones, y que sea la ciudadanía quien finalmente decida a quién otorgarle el voto. 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, respecto de los demás contendientes, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas. 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.

Por tanto, la equidad electoral se traduce en una competencia política justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.

### **Actos anticipados de precampaña**

El artículo 3 de la Ley de Instituciones, señala de manera literal lo siguiente:

“Artículo 3. ...

II. Actos anticipados de precampaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

De esa manera, la Sala Superior ha sostenido que para su actualización se requiere la coexistencia de tres elementos, y basta con que uno de éstos se desvirtúe para que no se tengan por acreditados, debido a que su concurrencia resulta indispensable para su actualización.

Es decir, para dicha Superioridad el tipo sancionador de actos anticipados de precampaña o campaña se actualiza siempre que se demuestre: a) Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate. b) Un elemento subjetivo: que una persona realice actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno, proceso electoral; o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular, y c) Un elemento temporal: que dichos actos o frases se realicen antes de la etapa procesal de precampaña o campaña electoral.

## 2. Caso Concreto

### a) Decisión

91. A juicio de este Tribunal, el primer agravio resulta **fundado pero inoperante** y el segundo **infundado**, tal como se precisa a continuación:

### b) Justificación

92. Previo al análisis de los motivos de agravios expuestos por el actor, resulta pertinente exponer de manera resumida las consideraciones que sirvieron de base para la determinación adoptada por la autoridad responsable, en lo relativo a la adopción de medidas cautelares.
93. Del acuerdo impugnado, la autoridad responsable realizó un análisis preliminar de las constancias que obran en el expediente, bajo la apariencia del buen derecho, y el peligro en la demora, acreditando la posible existencia de promoción personalizada. Lo anterior, al estimar, preliminarmente, actualizados los tres elementos (personal, objetivo y temporal) conforme a la jurisprudencia 12/2015, de rubro “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”<sup>15</sup>, así como en términos del artículo 36 de los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral emitidos por el INE<sup>16</sup>.
94. Asimismo, la autoridad precisó que el elemento **temporal** se tenía por acreditado aun cuando actualmente no se encontraba en curso un proceso electoral, destacando que, de mantenerse el contenido de las bardas denunciadas, estas podrían permanecer visibles durante el próximo proceso

---

<sup>15</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

<sup>16</sup> Artículo 36. Para identificar si la propaganda es susceptible de actualizar promoción personalizada, se deberán reunir cuando menos los siguientes elementos: a) Personal. Deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública; b) Objetivo. Impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente. c) Temporal. Se debe establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad y contexto del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

electoral en la entidad, que diera inicio en la primera semana de enero del año del dos mil veintisiete, lo que podría generar una incidencia indebida en el mismo.

95. En consecuencia, al estimar preliminarmente que el contenido de dichas bardas podría configurar promoción personalizada, la autoridad determinó parcialmente procedente la adopción de medidas cautelares consistentes en el borrado de estas, a fin de evitar posibles afectaciones a los principios que rigen la materia electoral.
96. Por otro lado, se debe precisar que la autoridad responsable concluyó que de forma preliminar no se configuraban los actos **anticipados de precampaña** denunciados, al considerar que no se encontraba en curso un proceso electoral en la entidad, con base en el concepto previsto en el artículo 3, fracción II de la Ley de Instituciones, que establece a la literalidad lo siguiente:
- ...II. Actos anticipados de precampaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;*
97. De tales conclusiones, la parte actora relata en su **primer agravio** que la autoridad responsable incurrió en una **indebida fundamentación y motivación, así como en la falta de exhaustividad** al analizar de manera restrictiva la posible actualización de actos anticipados de precampaña, limitando su estudio a la temporalidad establecida en la normativa local, sin realizar un análisis integral y contextual de la propaganda denunciada, ni aplicar los criterios jurisprudenciales que exigen valorar los elementos constitutivos de la infracción.
98. Así mismo, solicita a este órgano jurisdiccional, realice **una interpretación conforme** a la normativa local, aplicable en materia de actos anticipados a la luz de los artículos 1º y 41 de la Constitución Federal y de los criterios emitidos por la SCJN.

99. Lo anterior, a efecto de que la normativa no sea entendida en un sentido restrictivo que limite la tutela de la equidad en la contienda, exclusivamente a periodos del proceso electoral, sino que se interprete de manera compatible con el mandato constitucional de prevenir ventajas indebidas.
100. La parte actora aduce, que **de estimarse que la interpretación conforme no resulte posible, solicita la inaplicación de la porción normativa** en el caso concreto, por resultar contraria al principio constitucional de equidad en la contienda. Pues a su dicho y en atención a criterios de la Sala Superior este Tribunal tiene atribuciones para realizar un ejercicio de control constitucional según lo que solicita.

➤ **Análisis de solicitud Interpretación conforme e inaplicación.**

101. De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las autoridades tienen la obligación de interpretar las normas de conformidad con la referida Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los derechos. Destaca la tesis identificada con la clave LXVII/2011<sup>17</sup>, de rubro: **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”**, la cual reconoce la obligación de las autoridades jurisdiccionales de ejercer dicho control aun de manera oficiosa, en el ámbito de sus competencias.
102. Sin embargo, la interpretación conforme<sup>18</sup> únicamente procede cuando la disposición normativa admite distintos sentidos interpretativos razonables, sin desnaturalizar su contenido.
103. En el caso concreto, la porción normativa impugnada establece de manera clara el **marco temporal dentro del cual pueden configurarse los actos anticipados de precampaña**, por lo que no existe ambigüedad que permita una interpretación conforme en los términos pretendidos por la parte actora,

<sup>17</sup> Consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160525>

<sup>18</sup> Véase el link: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014332> Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.) INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

ni tampoco una contradicción directa con el texto constitucional que justifique el cambio o anulación de la porción normativa señalada, por las consideraciones siguientes:

104. El legislador, tanto a nivel federal como local, ha previsto definiciones normativas con la finalidad de **delimitar las etapas y conceptos que estructuran el desarrollo del proceso electoral**, particularmente en lo relativo a los actos anticipados de precampaña, entendidos como aquellos actos de expresión que se realizan bajo cualquier modalidad y que pueden implicar un posicionamiento anticipado frente al electorado.
105. Así, el artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones del cual la porción normativa sobre la temporalidad se encuentra en controversia, no constituye, en sí mismo, una disposición restrictiva de derechos, sino atiende a una **norma de carácter conceptual**, cuyo propósito es precisar el ámbito temporal en el que, ordinariamente, pueden identificarse los actos anticipados de precampaña, en armonía con la estructura del sistema electoral previsto en la Constitución Federal.
106. Por lo que, dicha disposición responde a la necesidad de dotar de orden, certeza y sistematicidad al desarrollo de las distintas etapas del proceso electoral, conforme a los principios rectores establecidos en los artículos 41 y 134 constitucional.
107. Lo anterior se robustece si se considera que la Ley General de Instituciones contempla una definición sustancialmente coincidente con la prevista en normativa local respecto de los actos anticipados de precampaña, al referirse a aquellos que se realizan del inicio formal del proceso electoral hasta antes del plazo legal del inicio de las precampañas y que pueden implicar llamados expresos o implícitos al voto en favor o en contra de una opción política.
108. De este modo, la normativa local no introduce una restricción novedosa o desproporcionada, sino que **reproduce y sistematiza un concepto ya previsto a nivel federal**.

109. En consecuencia, más que advertirse de realizar una interpretación conforme en sentido estricto, lo que se pone de manifiesto es que la autoridad responsable **incurrió en una motivación y fundamentación deficiente**, al efectuar un análisis preliminar de la conducta denunciada bajo una lectura restrictiva del elemento temporal.
110. Si bien existen criterios jurisdiccionales que reconocen que los actos anticipados de precampaña pueden configurarse incluso fuera de los plazos formales del inicio del proceso electoral, en el caso la autoridad responsable basó su decisión únicamente en que no se cumplía el elemento temporal, al considerar que no se encontraba en curso un proceso electoral en la entidad.
111. Sin embargo, dicha conclusión resulta insuficiente, ya que la propia autoridad **no explicó ni justificó aspectos relevantes**, como la cercanía o lejanía del siguiente proceso electoral, ni analizó de manera preliminar el contexto en el que ocurrieron los hechos denunciados.
112. De tal forma que, el análisis realizado por la autoridad responsable atendió únicamente al concepto para definir los actos anticipados de precampaña, sin desarrollar una justificación suficiente ni llevar a cabo de manera preliminar un análisis de la conducta denunciada.
113. Por ello, la deficiencia del estudio no deriva de que el artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones sea contrario a la Constitución Federal, o le afecte desproporcionadamente a quien impugna, sino en la forma en que fue aplicado por la autoridad, es decir valoró en sentido estricto el elemento temporal para no tener por actualizados los actos anticipados de precampaña.
114. Ahora bien, de la afirmación planteada, resulta procedente aplicar **el test de proporcionalidad**, con la finalidad de corroborar que no existe una colisión entre principios constitucionales o violación a los derechos humanos<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Aguilar Sánchez, José Antonio Abel, *Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México*, Justicia Electoral, núm. 16, TEPJF, julio-diciembre 2015, p. 123-150.

➤ **Análisis de la Constitucionalidad**

115. En ese sentido, debe partirse de que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que su ejercicio puede sujetarse a limitaciones previstas en la ley, siempre que éstas persigan fines legítimos y sean acordes con una sociedad democrática, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal.
116. Bajo ese tenor, el análisis del test de proporcionalidad se desarrolla de manera secuencial, de forma que únicamente si la medida supera cada una de sus etapas es posible continuar con el estudio del siguiente subprincipio.
117. Así, en una primera fase se examina la **finalidad**, seguidamente la **idoneidad** de la medida; posteriormente, de considerarse que ésta es adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente válido, se analiza su **necesidad**, y finalmente, en caso de superar ambas etapas, se realiza el estudio de **proporcionalidad en sentido estricto**, en el que se ponderan los beneficios de la medida frente a la afectación que genera en el derecho o principio involucrado.
118. En caso de que la medida no supere alguno de estos estándares, ello impide que pueda considerarse constitucional en su aplicación concreta, en la medida en que no justifica de manera suficiente la restricción que impone.
119. Para todo ello, es necesario realizar un test de proporcionalidad, ejercicio que constituye una herramienta para analizar si determinado precepto es inconstitucional. Cabe precisar que, para realizar tal ejercicio, se deben seguir los pasos que a continuación se abordan.

➤ **Aplicación del test de proporcionalidad**

120. El test de proporcionalidad es un mecanismo de análisis utilizado para evaluar la validez de medidas que restringen derechos fundamentales, mediante una revisión estructurada en distintas etapas. Este test comprende la verificación de un fin constitucionalmente adecuado, así como el análisis de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. La satisfacción de estas

etapas permite justificar la constitucionalidad de la intervención, mientras que la falta de cumplimiento de cualquiera de ellas conduce a su invalidez.

121. De tal manera que en primer lugar, el fin adecuado, consistente en que la medida persiga un objetivo no prohibido y acorde con el orden constitucional; en segundo lugar, la idoneidad, que implica la existencia de una relación racional entre la medida y dicho fin; en tercer lugar, la necesidad, que supone que no existan alternativas igualmente eficaces pero menos restrictivas; y, finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto, que exige que la afectación al derecho se encuentre justificada en función de la importancia del fin que se pretende alcanzar, mediante un ejercicio de ponderación entre los intereses involucrados.<sup>20</sup>

#### **Primer paso: Finalidad Constitucional.**

122. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio.
123. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.
124. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede

---

<sup>20</sup> Véase González Carvallo, Diana Beatriz y Sánchez Gil, Rubén (coords.), *El test de proporcionalidad en la Suprema Corte. Aplicaciones y desarrollos recientes*, 2ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México, 2024, P. 213-231.

perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.<sup>21</sup>

125. En el caso concreto, dicho requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones tiene como finalidad la protección del principio de equidad en la contienda, brindar certeza sobre las conductas que configuran actos anticipados de precampaña, así como la delimitación de esta etapa del proceso electoral.
126. En ese sentido, la norma no constituye una restricción arbitraria, sino que tiene una doble función: por un lado, **establece un criterio conceptual para identificar que son, y la temporalidad de la configuración de los actos anticipados de precampaña** y, por otro, contribuye a dotar de certeza y orden al desarrollo del proceso electoral. Además, que de no respetarse esa temporalidad los actores políticos pueden ser sujetos a una sanción.

### **Segundo paso: Idoneidad.**

127. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.<sup>22</sup>
128. En cuanto al subprincipio de **idoneidad**, se estima que la disposición resulta adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente previsto, ya que al delimitar conceptualmente los actos anticipados de precampaña y precisar su configuración dentro del marco temporal del proceso electoral, permite a las

---

<sup>21</sup> Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN, de rubro PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.

<sup>22</sup> <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013152>

autoridades electorales identificar y analizar dichas conductas con mayor claridad. Por lo que el artículo en cuestión no intenta restringir algún derecho, si no conceptualiza la definición de los actos anticipados de precampaña.

### **Tercer paso: Necesidad.**

129. Una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es **necesaria** o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.
130. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.
131. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno.
132. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Véase. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013154>

133. En el análisis del subprincipio de **necesidad**, se concluye que la medida legislativa controvertida constituye el medio menos restrictivo para salvaguardar los principios que rigen la materia electoral, particularmente la equidad en la contienda y la certeza jurídica.
134. La delimitación temporal para la configuración de los actos anticipados de precampaña no solo no resulta idónea sino también necesaria, pues no se advierten medidas alternativas que, con igual grado de eficacia, permitan alcanzar la finalidad perseguida.
135. De no existir el límite temporal previsto en la norma, cualquier acto de expresión política o de comunicación ciudadana -incluso aquellos realizados con una lejanía considerable respecto del proceso electoral- podría ser objeto de escrutinio y eventual sanción bajo la figura de actos anticipados, lo que generaría un estado de incertidumbre jurídica generalizada y una expansión desproporcionada del ámbito de intervención de la autoridad electoral.
136. Asimismo, la ausencia de una delimitación temporal obligaría a la autoridad a ejercer un control permanente sobre el debate público, lo que generaría un efecto inhibitor en la participación política de la ciudadanía y de los actores políticos, desnaturalizando el espacio deliberativo propio de una sociedad democrática.
137. En ese sentido, la medida legislativa consistente en acotar la configuración de la infracción al periodo comprendido dentro del proceso electoral y previo al inicio forma de las precampañas representa un equilibrio razonable, al permitir la protección efectiva de la equidad en la contienda sin anular o restringir de manera innecesaria el ejercicio de derechos fuera de las etapas del proceso.
138. Por tanto, al no existir alternativas eficaces, se concluye que la medida supera el examen de necesidad al constituir la opción menos lesiva para alcanzar la finalidad constitucional perseguida.

139. **La proporcionalidad**, implica evaluar cuál de los intereses en conflicto, jerárquicamente iguales en abstracto, tiene mayor peso en el caso en concreto; es decir, que las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general<sup>24</sup>.
140. En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.
141. En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y por tanto, inconstitucional<sup>25</sup>.
142. Una vez establecido lo anterior, se procede a realizar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, a efecto de determinar si la intensidad de la intervención en el derecho fundamental se encuentra justificada frente al grado de satisfacción del fin constitucional que persigue la medida impugnada.

➤ **Estudio de proporcionalidad en sentido estricto.**

143. Este órgano jurisdiccional considera que la disposición normativa bajo análisis satisface el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, conforme a las consideraciones siguientes:

---

<sup>24</sup> Retomado de [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/040620241335387983.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/040620241335387983.pdf)

<sup>25</sup> Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894. 40 El test de proporcionalidad ha sido utilizado por esta Sala Superior en múltiples sentencias, como las de los juicios SUP-JDC-894/2017, SUP-JDC-1209/2017, SUP-JDC139/2018 y SUP-REC-106/2018.

144. En primer término, debe precisarse que la medida incide en el derecho a la libertad de expresión, recocidos en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal; sin embargo, dicha incidencia no es absoluta ni implica una restricción total al ejercicio de ese derecho, sino únicamente a su modulación en un contexto específico -el ámbito electoral- y particularmente a la delimitación temporal de los actos anticipados de precampaña.
145. En efecto, la libertad de expresión, si bien goza de una posición referente en el sistema constitucional, no es un derecho absoluto, por lo que admite restricciones cuando ésta persiguen fines constitucionalmente válidos y se encuentran justificadas en la necesidad de proteger otros principios, como lo es la equidad en la contienda electoral.
146. En ese sentido, contrario a lo sostenido por la parte actora no se advierte que la interpretación del artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones genere una vulneración o una falta de protección al principio de equidad en la contienda, por el contrario dicha disposición se encuentra diseñada precisamente para salvaguardarlo, al establecer parámetros objetivos que permiten identificar conductas que, de no regularse, podrían traducirse en ventajas indebidas entre los actores indebidos.
147. Así, la finalidad de la norma consistente en preservar condiciones de equidad, evitar la anticipación indebida de posicionamientos electorales y garantizar un desarrollo ordenado del proceso comicial reviste una importancia constitucional elevada, en la medida que constituye un presupuesto indispensable para la autenticidad y validez de las elecciones.
148. Frente a ello, la intensidad de la intervención en la libertad de expresión es moderada, ya que la norma no prohíbe la emisión de ideas, opiniones o posicionamientos, sino que únicamente delimita condiciones temporales y contextuales en que ciertos mensajes pueden ser considerados como actos anticipados de precampaña, atendiendo a su posible impacto en la contienda.
149. De este modo, al realizar la ponderación entre los beneficios que se obtienen consistentes en garantizar la equidad en la contienda, evitar ventajas

indebidas y preservar la integridad del proceso electoral, es una restricción acotada al ejercicio de la libertad de expresión en un ámbito específico.

150. En consecuencia, la medida no implica un sacrificio desproporcionado del derecho fundamental involucrado, sino que constituye una regulación razonable y justificada, acorde con los principios constitucionales que rige la materia electoral.
151. En ese sentido, aun al someter la disposición normativa al test de proporcionalidad, se concluye que no resulta restrictiva ni desproporcionada, sino un mecanismo legítimo para garantizar la equidad en la contienda; por tanto, no se actualiza la inconstitucionalidad alegada ni resulta procedente su inaplicación en el caso concreto.
152. Ahora bien, a partir del análisis de los planteamientos formulados por el actor, se advierte que el primer agravio en estudio resulta **fundado** y, por otro lado, **inoperante**, por las siguientes consideraciones:
153. Le asiste la razón a la parte actora en cuanto a que la autoridad responsable realizó una interpretación restrictiva del concepto de actos anticipados de precampaña, al limitar su análisis a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Instituciones, bajo el argumento de que dichos actos únicamente pueden configurarse cuando ha iniciado formalmente el proceso electoral y hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas.
154. Lo anterior, toda vez que la autoridad responsable no tomó en consideración que, conforme a los criterios sostenidos por la Sala Superior, el elemento **temporal** puede configurarse con la sola realización de los hechos con anterioridad al inicio de la etapa de precampaña o antes del inicio del proceso electoral. No obstante, también es válido que la autoridad analice la proximidad de dichos acontecimientos como un elemento contextual relevante, a fin de determinar si éstos generan impacto o trascendencia en la equidad de los procesos electorales presuntamente afectados.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Criterio sostenido en el SUP-JE-118/2024.

155. Esto quiere decir que los actos **anticipados de precampaña** pueden configurarse incluso antes de la etapa que la normativa local señala, pues su actualización no depende exclusivamente de un criterio temporal rígido, sino del análisis integral de los elementos que los constituyen. En particular, debe atenderse al contenido de las expresiones, a su finalidad y al contexto en que se emiten, a fin de determinar si generan un posicionamiento anticipado indebido frente a la ciudadanía, con impacto en la equidad de la contienda electoral.
156. De ahí que, este órgano jurisdiccional advierte que la autoridad responsable omitió motivar adecuadamente su determinación, ya que, en el análisis preliminar propio de las medidas cautelares, se limitó a abordar de manera superficial el concepto de actos anticipados de precampaña, centrándose únicamente en su elemento temporal. En particular, descartó de forma directa la actualización de dicho elemento sin desplegar un análisis del concepto conforme a los criterios sostenidos por la Sala Superior.
157. Lo anterior resulta insuficiente, pues la autoridad no examinó los elementos que configuran los actos anticipados de precampaña, ni valoró el alcance interpretativo establecido en la tesis XXV/2012 de rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, en la que se reconoce que la temporalidad de estos actos no se encuentra estrictamente supeditada al inicio formal del proceso electoral, sino que pueden actualizarse incluso con anterioridad.
158. Todo lo expuesto, cobra especial relevancia en sede cautelar, donde el análisis se realiza bajo un estándar preliminar sin prejuzgar, orientado a prevenir posibles afectaciones a los principios rectores del proceso electoral, sin que ello implique un pronunciamiento definitivo sobre la acreditación de la infracción, el cual corresponderá al estudio de fondo del POS.
159. No obstante lo anterior, el agravio deviene **inoperante** en cuanto a sus efectos, ya que, aun cuando la autoridad responsable fue restrictiva en su análisis preliminar, lo cierto es que, en el caso concreto atendiendo a la

naturaleza de las medidas cautelares y con la finalidad de evitar la continuación de los hechos denunciados, la autoridad administrativa electoral ordenó la eliminación de las bardas materia de la controversia, por lo que la finalidad del actor relativa a su borrado ha quedado colmada.

160. Es así que, conforme a los criterios sostenidos por las Salas del TEPJF<sup>27</sup>, las medidas cautelares tienen una naturaleza eminentemente preventiva y se sustentan en un análisis preliminar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin que impliquen un pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto.
161. Este tipo de medidas buscan suspender de forma inmediata y urgente aquellos hechos o conductas que puedan afectar de manera inminente al proceso electoral o a algún derecho político-electoral, en lo que se emite la resolución de fondo que determina su licitud o ilicitud.<sup>28</sup>
162. En ese sentido, si la autoridad administrativa ya ordenó el borrado de las bardas denunciadas, resulta evidente que el fin último de las medidas cautelares ha quedado satisfecho, al haberse adoptado las acciones necesarias para cesar los efectos de la conducta denunciada.
163. Cabe recordar que las medidas cautelares tienen una naturaleza eminentemente preventiva y provisional, cuya finalidad no es sancionar conductas, sino evitar la consumación de daños irreparables o la generación de riesgos al orden jurídico durante la sustanciación del procedimiento. En particular, buscan inhibir la continuación o repetición de actos que pudieran vulnerar los principios rectores de la materia electoral, como la equidad en la contienda.
164. Así, una vez que la autoridad competente ha implementado medidas eficaces para neutralizar el posible riesgo identificado, en el presente caso, la eliminación del material denunciado se entiende por colmada su finalidad, al haberse evitado la prolongación de los efectos de los hechos denunciados.

---

<sup>27</sup> Véase las Sentencias SX-JDC-762/2017, SX-JE-10/2024 y SUP-REP-22/2025

<sup>28</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

165. Al respecto, la Sala Regional Xalapa<sup>29</sup> ha sostenido que los agravios resultan inoperantes cuando, no conducen a modificar el sentido de la resolución impugnada ni generan un efecto útil, en virtud de que la pretensión ha sido colmada o los efectos del acto reclamado han cesado, lo que en el presente caso acontece.
166. Además, el actor se limita a cuestionar la forma en que se instrumentó la medida, pero no controvierte de manera eficaz que el resultado material, o sea la eliminación de la propaganda sí fue alcanzado, por lo que no existe una afectación susceptible de reparación.
167. Por cuanto hace a la interpretación de las frases y a la supuesta actualización de equivalentes funcionales, la parte actora pretende sustentar con ello la acreditación de la conducta denunciada, señalando que la autoridad responsable omitió realizar dicho estudio.
168. No obstante, este órgano jurisdiccional considera que tales planteamientos corresponden al análisis de fondo, por lo que no resulta procedente abordarlos en esta etapa procesal.
169. Por lo que, el análisis del contenido de la propaganda denunciada, incluida la valoración de posibles equivalentes funcionales en las expresiones plasmadas en las bardas deberá efectuarse al momento de dictar la resolución en el procedimiento ordinario sancionador, a fin de determinar si se actualizan o no las conductas denunciadas.
170. En consecuencia, a ningún fin práctico tendría emprender el análisis solicitado en esta instancia cautelar, pues como ya se mencionó ello corresponde, en todo caso, al estudio de fondo del POS. De ahí que el agravio deba calificarse como **inoperante**, al haberse satisfecho la finalidad de las medidas cautelares y carecer de eficacia jurídica para producir un cambio en la determinación impugnada.

---

<sup>29</sup> Véase en el expediente SX-JDC-179/2025.

171. Ahora bien, por cuanto al **segundo agravio**, en síntesis, se duele de que la autoridad haya calificado indebidamente como válido el deslinde presentado por el ciudadano denunciado, sin verificar que cumpliera con los requisitos jurisprudenciales aplicables, así como por lo establecido en el artículo 149 del Reglamento.
172. Advierte que el ciudadano denunciado si tenía conocimiento de las bardas, pero no realizó acciones directas, eficaces ni oportunas para cesar la conducta, razón por la cual a su consideración el deslinde deviene de ineficaz.
173. De igual forma reitera que la autoridad responsable debió considerar que existían elementos suficientes para acreditar, al menos de forma preliminar, la responsabilidad del denunciado y del partido, y en consecuencia ordenarles directamente el retiro de la propaganda denunciada. Asimismo, que el partido Morena no puede deslindarse válidamente, que obtuvo un beneficio y no desplegó acciones para detener la conducta.
174. Finalmente, señala que el acuerdo impugnado se basa en un análisis incompleto y restrictivo, razón por la cual solicita su modificación para que ordene a los denunciados eliminar las bardas.
175. Por su parte la autoridad responsable en el acuerdo controvertido señaló, que en atención al escrito presentado por el ciudadano denunciado mediante el cual se deslinda de la colocación en bardas y paredes de anuncios alusivos a su persona y al partido Morena, de forma preliminar y para el dictado de las medidas cautelares, no es posible atribuir, ni de forma indiciaria, las pintas de las bardas motivo de la denuncia al denunciado, pues al momento de emitir dichas medidas no contaba con indicio alguno de que se haya realizado el uso de recursos públicos, sin soslayar que con posterioridad se pudieran obtener mayores elementos que permitieran determinar la autoría de las bardas.
176. Asimismo, reiteró que en sede cautelar no se tiene ni de forma indiciaria la autoría de las pintas de las bardas, por lo que consideró pertinente solicitar el apoyo y colaboración de los Ayuntamientos de los municipios de Playa del

Carmen y Benito Juárez, para que en la medida de sus posibilidades y en colaboración interinstitucional realizaran el retiro del contenido de las bardas y en dado caso que no fuera materialmente posible, se lo hicieran de conocimiento a la Comisión para efecto de que tome las previsiones conducente y se dé cumplimiento.

177. Por su parte, respecto al partido denunciado señaló que en atención al escrito de deslinde presentado por el Senador en el que además refirió la solicitud a la dirigencia estatal del partido, que en caso de que hayan ordenado la colocación de las bardas denunciadas realizara el retiro inmediato de las mismas, en ese sentido realizaron un requerimiento de información al Comité Ejecutivo Estatal para que informaran si solicitaron, autorizaron o instruyeron la pinta de las bardas.
178. Posteriormente dicho comité dio contestación manifestando que no ha participado de modo alguno en la colocación de los materiales publicitarios, ni han girado instrucción, directriz o indicación alguna tendiente a realizar la pinta de bardas, motivo por el cual la omisión determinó que de manera preliminar no era posible atribuirle la realización de la pinta de bardas al partido denunciado.
179. Ahora bien, con base en lo expuesto, este Tribunal considera que el agravio formulado por la parte actora deviene de **infundado** en atención a las siguientes consideraciones:
180. En principio, si bien el Reglamento establece en su artículo sexto que la Comisión, es competente para conocer, entre otros aspectos, de los deslindes tal como se aprecia a continuación.

*Artículo 6. Son órganos e instancias competentes para la tramitación, emisión de medidas cautelares o de protección, y/o resolución de los procedimientos sancionadores, cuadernos de antecedentes, y deslindes regulados en el presente Reglamento los siguientes:*

1. El Consejo General;
2. La Comisión;

3. La Dirección; y

4. El Tribunal.

181. Lo cierto es que dicha atribución no implica que, en sede cautelar, deba realizar un análisis exhaustivo sobre la eficacia o validez del deslinde, conforme a los parámetros previstos en el propio Reglamento y en la jurisprudencia aplicable.
182. En efecto, no le asiste la razón a la parte actora cuando sostiene que la autoridad responsable se encontraba obligada a verificar -en esta etapa- el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 149 del Reglamento, así como en la jurisprudencia **17/2010** de rubro **“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”**, ‘pues parte de una premisa incorrecta respecto al momento procesal en que debe de efectuarse dicho análisis.
183. Lo anterior, porque conforme al criterio sostenido por la Sala Superior en diversas ejecutorias<sup>30</sup>, cuando señala que la acreditación de la responsabilidad y la **valoración de los escritos de deslinde** son cuestiones que corresponden a la atribución de la infracción y, por lo tanto, al **análisis de fondo** de la controversia y no de la fase cautelar como pretende hacerlo valer la parte actora.
184. En atención a lo anterior, debe señalarse que, la Ley de Instituciones establece lo siguiente:

**Artículo 423.** *Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cuatro días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a seis días contados a partir del desahogo de la última vista. Vencido el plazo antes mencionado la Dirección Jurídica del Instituto Estatal podrá ampliarlo mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven; la ampliación no podrá exceder de seis días.*

**El proyecto de resolución que formule la Dirección Jurídica del Instituto Estatal será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del término de dos días, para su conocimiento y estudio.**

---

<sup>30</sup> SUP-REP-364/2023 Y ACUMULADOS, SUP-REP-329/2023 Y ACUMULADOS.

*El presidente de la citada Comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del dictamen, convocará a los demás integrantes de la misma a sesión, la que deberá tener lugar no antes de veinticuatro horas de la fecha de la convocatoria, con la finalidad de que dicho órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo siguiente:*

**I. Si el primer proyecto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación, o la imposición de una sanción y la Comisión de Quejas y Denuncias está de acuerdo con el sentido del mismo, será turnado al Consejo General para su estudio y votación;**

*II. En caso de no aprobarse el desechamiento o sobreseimiento, o la imposición de la sanción, la Comisión de Quejas y Denuncias devolverá el proyecto a la Dirección Jurídica, exponiendo las razones de su devolución, o sugiriendo, en su caso, las diligencias que estime pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación, y*

*III. En un plazo no mayor a ocho días después de la devolución del proyecto y las consideraciones al respecto, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal emitirá un nuevo proyecto de resolución, debiendo considerar los razonamientos y argumentos que formule la Comisión de Quejas y Denuncias. Una vez que el presidente del Consejo General reciba el proyecto correspondiente, convocará a sesión, remitiendo copias del mismo a los integrantes de dicho órgano por lo menos dos días antes de la fecha de la sesión.*

**Artículo 424.** *En la sesión en que conozca del proyecto de resolución, el Consejo General determinará:*

*I. Aprobarlo en los términos en que se le presente;*

*II. Aprobarlo, ordenando al Secretario del Consejo General realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;*

*III. Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse y que no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen,*

*o*  
*IV. Rechazarlo y ordenar a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal elaborar un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría. Rechazado un proyecto de resolución se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución.*

Lo resaltado es propio.

185. En ese tenor, es precisamente en esa etapa conclusiva del POS -esto es al emitirse la resolución de fondo- cuando la autoridad se encuentra en aptitud de realizar un análisis integral exhaustivo y definitivo respecto de la existencia de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y, en su caso, la **eficacia del deslinde** conforme a los parámetros normativos y jurisprudencia aplicable.

186. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las medidas cautelares tienen una naturaleza preventiva, cuya finalidad es evitar la producción de daños irreparables o la afectación a los principios rectores en materia electoral, sin que en esta etapa sea dable realizar pronunciamientos definitivos sobre la responsabilidad de los sujetos denunciados.

187. Así, exigir a la autoridad responsable, que al dictar medidas cautelares, lleve a cabo un análisis exhaustivo del deslinde conforme a los estándares propios de la resolución de fondo, implicaría anticipar indebidamente el estudio de la controversia, desnaturalizando la función de la tutela cautelar.
188. Por otra parte, la Comisión no basó su determinación exclusivamente en la existencia del deslinde, sino que, atendiendo al carácter preliminar, valoró que no se contaban con elementos indiciarios suficientes para atribuir la autoría de las pintas a los denunciados, lo que justificó razonablemente la medida adoptada.
189. En consecuencia, el hecho de que la autoridad responsable haya referido el deslinde presentado y las manifestaciones del partido, no se traduce en una omisión de análisis jurídico ni en la inaplicación de los criterios normativos y jurisprudenciales invocados por la parte actora, sino en una actuación acorde con la naturaleza y alcances en la sede cautelar.
190. De ahí que, no resulta fundada la alegación de la parte actora cuando sostiene que la determinación adoptada por la Comisión es insuficiente y evidencia una ausencia de análisis jurídico al prescindir de los parámetros normativos y jurisprudenciales que rigen la figura del deslinde.
191. Por otra parte, en relación con lo sostenido por la parte actora, en el sentido de que la autoridad responsable solicitó el apoyo de los Ayuntamientos para el borrado de bardas sin contar con disposición normativa que la faculte para ello, este órgano jurisdiccional advierte que no le asiste la razón.
192. Lo anterior es así, porque contrario a lo alegado por la parte actora, la determinación de la autoridad responsable de solicitar la colaboración y apoyo de los Ayuntamientos de Benito Juárez y Solidaridad para la ejecución material de las medidas cautelares se encuentra ajustada a Derecho, en tanto constituye una actuación válida orientada a garantizar la eficacia de dichas medidas.

193. Pues dicha actuación encuentra sustento en el artículo 4, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones, el cual impone a las autoridades municipales el deber de colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de los órganos electorales.
194. Bajo esta premisa, la solicitud de colaboración interinstitucional para que, en la medida de sus posibilidades, los Ayuntamientos referidos coadyuven en el borrado de las bardas denunciadas, no constituye una extralimitación de facultades sin sustento legal. Por el contrario, atiende a una medida razonable que busca garantizar la eficacia material de las medidas cautelares en estricto apego al principio de legalidad, haciendo uso de los mecanismos de colaboración que la propia ley prevé para asegurar que los principios constitucionales de equidad y certeza no se vean vulnerados por la permanencia de la promoción personalizada preliminarmente acreditada.
195. Por último, no pasa desapercibido que la parte actora solicita a este órgano jurisdiccional dar vista al Instituto Nacional Electoral a efecto de que se inicie el procedimiento de remoción de las consejerías integrantes de la Comisión; sin embargo, no ha lugar a acordar de conformidad con dicha petición, toda vez que el estudio realizado se circunscribe a determinar si el acuerdo impugnado se encuentra apegado a derecho respecto de las medidas cautelares que solicitó dentro de un POS, sin que de ello se desprenda, por sí mismos, elementos que justifiquen la vista solicitada.
196. En consecuencia, dada la calificación de los agravios esgrimidos por la parte actora, lo procedente conforme a Derecho es confirmar el acuerdo impugnado por razones distintas.
197. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se confirma por razones distintas el acuerdo impugnado en atención a las consideraciones vertidas en la presente sentencia.



**JE/003/2026**

**SEGUNDO.** En relación con la presunta responsabilidad administrativa alegada por la parte actora, **se dejan a salvo sus derechos** para que los haga valer por la vía que estime procedente.

**NOTIFÍQUESE, en términos de ley.**

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, en sesión pública virtual, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Ávila Graham y la Magistrada Thalía Hernández Robledo, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos Maogany Crystel Acopa Contreras, quien autoriza y da fe. Quienes, para su debida constancia, firmaron con posterioridad la presente sentencia.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA**

**CLAUDIA ÁVILA GRAHAM**

**THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS**