



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: JE/006/2026.

PROMOVENTE: JUAN MANUEL
MEDINA SOSA.

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

MAGISTRADO PONENTE: SERGIO
AVILÉS DEMENEGHI.

SECRETARIADO¹: GUILLERMO
HERNÁNDEZ CRUZ Y GRECIA
JASSURY URIBE OCHOA.

Chetumal, Quintana Roo, a veinte de mayo de dos mil veintiséis².

Sentencia definitiva que declara **fundados** los agravios hechos valer por la parte actora y **revoca** el acto impugnado, al estimarse que la improcedencia de las medidas cautelares derivó de un análisis que no atendió integralmente la naturaleza preventiva y preliminar propia de la tutela cautelar; en consecuencia, **se declaran procedentes las medidas cautelares solicitadas** y se ordena a la autoridad responsable emitir una nueva determinación en la que implemente las acciones necesarias y eficaces para el **retiro de las bardas denunciadas**, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

GLOSARIO

Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CDQYD/A-MC-011/2026; emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual se determinó respecto de las medidas cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el número IEQROO/POS/023/2026, y sus acumulados IEQROO/POS/026/2026, IEQROO/POS/028/2026, IEQROO/POS/034/2026.
Autoridad Responsable/Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.

¹Colaboración: Ashanty Yuliana Delgado Mier y Concha.

²En lo subsecuente, en las fechas en donde no se señale el año, se entenderá que corresponden al año dos mil veintiséis.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JE/006/2026

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.
Dirección	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
JE	Juicio Electoral
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Municipio	Municipio de Benito Juárez Quintana, Roo.
Parte actora/Actor	Juan Manuel Medina Sosa.
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. El contexto

1. De lo narrado por la parte actora, y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
2. **Presentación de escritos de queja.** Los días siete, ocho y nueve de abril, la Dirección recibió diversos escritos de queja presentados por Juan Manuel

Medina Sosa, mediante los cuales denunció a Pablo Gutiérrez Fernández, en su calidad de Secretario General del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, por presuntos actos de promoción personalizada, actos anticipados de precampaña y uso indebido de recursos públicos.

3. Lo anterior, derivado de la pinta de diversas bardas en la ciudad de Cancún, con la frase “*mejor Pablo*”, las cuales, a consideración del denunciante, vulneraban la normativa constitucional y electoral.
4. **Solicitud de medidas cautelares.** En los mismos escritos de queja, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, en los términos precisados en cada una de las denuncias.
5. **Registro de las quejas.** En las mismas fechas, la Dirección registró las denuncias como procedimientos ordinarios sancionadores, al considerar procedente esa vía para su trámite.
6. Así, asignó las claves IEQROO/POS/023/2026, IEQROO/POS/026/2026, IEQROO/POS/028/2026 e IEQROO/POS/034/2026, respectivamente, y al advertir que guardaban relación con los mismos hechos y la misma persona denunciada, determinó su acumulación para ser tramitadas de manera conjunta, del mismo modo ordenó la realización de diligencias preliminares para la debida integración de los expedientes. Asimismo, reservó el pronunciamiento relativo a la admisión o desechamiento de las quejas, así como sobre las medidas cautelares solicitadas.
7. **Primera diligencia de inspección.** El ocho de abril, personal electoral habilitado practicó diligencias de inspección ocular con fe pública respecto de las bardas denunciadas en los expedientes IEQROO/POS/023/2026 e IEQROO/POS/026/2026, haciendo constar la existencia de once bardas con la frase “*mejor Pablo*”.
8. **Segunda diligencia de inspección.** El trece de abril, personal electoral habilitado practicó nuevas diligencias de inspección ocular con fe pública respecto de las bardas denunciadas en los expedientes

IEQROO/POS/028/2026 e IEQROO/POS/034/2026, haciendo constar la existencia de siete y once bardas, respectivamente, con la frase “*mejor Pablo*”.

9. **Acuerdo impugnado.** El veinte de abril, la Comisión emitió el Acuerdo IEQROO/CDQyD/A-MC-011/2026 relacionado con las medidas cautelares solicitadas dentro del expediente IEQROO/POS/023/2026 y sus acumulados IEQROO/POS/026/2026, IEQROO/POS/028/2026 e IEQROO/POS/034/2026, determinando su improcedencia.
10. **Presentación del medio de impugnación.** El veintidós de abril, la parte actora promovió un JE ante la Comisión, a fin de controvertir el Acuerdo identificado con la clave IEQROO/CQyD/A-MC-011/2026.
11. **Aviso de presentación de la demanda.** El veintitrés de abril, la Dirección informó a este órgano jurisdiccional sobre la presentación del JE promovido por Juan Manuel Medina Sosa en contra del Acuerdo IEQROO/CDQyD/A-MC-011/2026.

SEGUNDO. Trámite ante este Órgano Jurisdiccional

12. **Cumplimiento de las reglas de trámite.** El veintinueve de abril, el Magistrado Presidente de este Tribunal tuvo por presentada a la autoridad responsable dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el artículo 35 de la Ley de Medios.
13. **Registro y turno.** El propio veintinueve de abril, el Magistrado Presidente tuvo por recibida la documentación remitida por la autoridad responsable y, en consecuencia, ordenó integrar y registrar el expediente con la clave **JE/006/2026**, así como turnarlo a la ponencia a su cargo, en estricto orden de turno, para los efectos legales conducentes.
14. **Admisión y cierre de instrucción.** El seis de mayo, al estimarse satisfechos los requisitos legales, se admitió a trámite la demanda y, posteriormente, se declaró cerrada la instrucción, al no existir diligencias pendientes por desahogar.

II. CONSIDERACIONES

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia

15. Este Tribunal Electoral, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia en el estado, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un JE promovido por la parte actora a fin de controvertir el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-011/2026, emitido por la Comisión, mediante el cual determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas dentro del expediente IEQROO/POS/023/2026 y sus acumulados IEQROO/POS/026/2026, IEQROO/POS/028/2026 e IEQROO/POS/034/2026, derivados de procedimientos ordinarios sancionadores en los que la propia parte actora compareció, en un primer momento, con el carácter de denunciante.
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 y 4 primer párrafo 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 ELECTORAL³”*, de fecha diez de enero de dos mil veintidós.

SEGUNDO. Causales de improcedencia

17. Toda vez que la autoridad responsable no hizo valer causal de improcedencia alguna, y esta autoridad jurisdiccional tampoco advierte de oficio que se actualice alguna de las previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia

³Consultable en http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2022/Enero/resolucion/11_9.pdf

planteada por la parte actora.

TERCERO. Requisitos de procedencia

18. Conforme a lo precisado en el auto de admisión de fecha seis de mayo, y derivado del análisis definitivo realizado por esta autoridad jurisdiccional, se estima que el presente juicio satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios.

CUARTO. 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*⁴".
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*⁵".

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

⁵Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.

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 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 del actor 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

PRIMERO. Pretensión, causa de pedir y agravios

25. La **pretensión** de la parte actora consiste en que este Tribunal revoque el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-011/2026, mediante el cual la autoridad responsable determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas dentro del expediente IEQROO/POS/023/2026 y sus acumulados, y, en consecuencia, se ordene a la autoridad responsable emitir una nueva determinación en la que analice de manera contextual los hechos y determine la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.
26. La **causa de pedir** se sustenta en que, a juicio de la parte actora, el Acuerdo impugnado no se apega a los estándares constitucionales y legales que deben regir el dictado de medidas cautelares en materia electoral, ni a la naturaleza preventiva y provisional de dichas medidas, al haberse emitido sin ajustarse a un análisis integral de los hechos, de los elementos de convicción que obran en el expediente y del contexto en que se desarrollan las conductas denunciadas.
27. Para sustentar su **pretensión**, la parte actora formula diversos agravios dirigidos a evidenciar la **indebida fundamentación, falta de motivación**, así

como la **falta de exhaustividad** del Acuerdo controvertido, al considerar que la autoridad responsable omitió analizar integralmente los elementos relevantes necesarios para resolver sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, los cuales se sintetizan a continuación:

- **Indebida aplicación del estándar de análisis en sede cautelar**

28. En esencia, la parte actora sostiene que la autoridad responsable trasladó indebidamente al análisis cautelar exigencias propias del estudio de fondo de las conductas denunciadas, particularmente respecto de la acreditación plena de los elementos constitutivos de la promoción personalizada y de los actos anticipados de precampaña, cuando en esta etapa únicamente correspondía verificar, de manera preliminar, si la propaganda denunciada podía generar un riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral.
29. Sostiene que el acuerdo impugnado es ilegal, ya que la autoridad responsable aplicó incorrectamente el estándar de análisis en sede cautelar, al exigir la identificación plena e inequívoca del destinatario del mensaje contenido en las bardas denunciadas, lo que desde su óptica desnaturaliza la finalidad preventiva de las medidas cautelares.
30. Refiere que dicho razonamiento desatiende la naturaleza propia de las medidas cautelares, en las que no se requiere certeza absoluta sobre la actualización de la infracción, sino únicamente la existencia de elementos que, bajo la apariencia del buen derecho, permitan advertir un riesgo real de afectación a los principios rectores de la materia electoral.
31. Asimismo, sostiene que, en sede cautelar, lo jurídicamente relevante consiste en determinar si la difusión en espacios públicos, de forma reiterada y sistemática de las bardas denunciadas, es objetivamente apta para generar posicionamiento a favor de quien, en el contexto político y territorial en que se inserta la propaganda, puede ser razonablemente asociado con el nombre del denunciado.

32. En consecuencia, a su consideración la autoridad responsable debió centrarse en el impacto de la propaganda en la equidad en la contienda, y no en la exigencia de una identificación plena del destinatario.
33. De igual forma, señala que el acuerdo **carece de debida fundamentación y motivación**, ya que la autoridad responsable no expone de manera suficiente las razones por las cuales concluye la improcedencia de las medidas cautelares, limitándose a sostener la supuesta ambigüedad del mensaje sin desarrollar un razonamiento lógico-jurídico que sustente su determinación.
34. También controvierte que la autoridad haya concluido que no existen elementos mínimos para vincular la propaganda con el denunciado, al considerar que en sede cautelar no se requiere la acreditación plena de la autoría, sino la existencia de indicios suficientes que permitan advertir una posible vinculación y un riesgo para el principio de equidad en la contienda.
- **Falta de análisis integral y contextual de la propaganda denunciada**
35. En ese sentido, sostiene que la autoridad realizó una valoración descontextualizada de la propaganda denunciada — falta de exhaustividad — al no considerar que su difusión reiterada en el espacio público, con un contenido valorativo, es susceptible de generar posicionamiento e incidir en la equidad de la contienda electoral.
36. Refiere que la autoridad omitió realizar un análisis integral de los hechos denunciados, al limitarse a una valoración aislada del contenido de la propaganda, sin atender a su ubicación, reiteración, difusión en el territorio y su impacto potencial en la percepción ciudadana, lo que deriva en una determinación descontextualiza.
37. Sostiene que se acreditó la existencia de veintiocho bardas con la leyenda “*mejor Pablo*”, todas ubicadas en el Municipio, ámbito territorial en el que el denunciado se desempeña como Secretario General del Ayuntamiento; circunstancia que, a su juicio, aunado a su presencia pública, permite establecer una asociación razonable con dicho nombre, sin necesidad de que

se consignen los apellidos, aspectos que, a su decir, no fueron valorados por la autoridad responsable.

38. En ese sentido, refiere que, de manera incorrecta, la Comisión negó la procedencia de las medidas cautelares bajo el argumento de que la leyenda “*mejor Pablo*” no permite identificar de manera inequívoca a una persona determinada y, además, la calificó de manera incorrecta como “genérica”.
39. Considera que, aun bajo un análisis preliminar si existen elementos objetivos de contexto que la autoridad responsable omitió analizar: la propaganda consistente en la leyenda “*mejor Pablo*”, difundida de manera reiterada en el Municipio, demarcación en el que el denunciado se desempeña como Secretario General del Ayuntamiento de Benito Juárez, por lo que a su decir contrario a lo señalado por la autoridad responsable no es posible asegurar que no existe ninguna forma de relación o elementos mínimos de vinculación.
40. Sostiene así, que la autoridad responsable no debió centrar su análisis en determinar a que “*Pablo*” hace referencia la propaganda, sino en valorar si la difusión reiterada de la leyenda “*mejor Pablo*” en el espacio público, por su contenido valorativo y su alcance territorial, genera una ventaja indebida o un riesgo real al principio de equidad en la contienda.
41. Señala que dicha determinación deriva de un análisis limitado únicamente al contenido de la barda, al haberse valorado el mensaje de forma aislada; en ese contexto, sostiene que la palabra “*mejor*”, contrario a lo señalado por la autoridad, no puede ser calificada como genérica ni de carácter indeterminado, pues incorpora un elemento comparativo y valorativo que implica necesariamente una toma de postura a favor de una opción frente a otras, lo que excluye, por definición, cualquier carácter neutro o meramente informativo.
42. En esa misma línea, asegura que la autoridad no analizó su contenido semántico, su carga persuasiva y su aptitud para influir en la percepción del electorado.

43. De igual forma, la parte actora aduce que existen indicios suficientes que permiten advertir un riesgo real de afectación a los principios rectores de la materia electoral, pues la existencia de propaganda reiterada, con contenido identificable y difundida en diversos puntos del territorio, constituye un indicio suficiente de la posible generación de posicionamiento político y, por ende, de afectación a la equidad en la contienda, lo que, a su juicio, resultaba suficiente para determinar la procedencia de las medidas cautelares.

- **Vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.**

44. Finalmente, aduce que la determinación impugnada vulnera el **principio de equidad** en la contienda, al permitir la permanencia de propaganda que, por su contenido y forma de difusión, puede generar una ventaja indebida en el espacio público, por lo que solicita la revocación del acuerdo controvertido.

45. Con base en lo anterior, la parte actora sostiene que la determinación impugnada **carece de debida fundamentación y motivación, así como de exhaustividad**, al haberse sustentado en un análisis restrictivo y descontextualizado de la propaganda denunciada, sin atender a la naturaleza preventiva y provisional que rige el dictado de las medidas cautelares en materia electoral, lo que, a su consideración, derivó en la improcedencia indebida de las medidas cautelares solicitadas; por ello, solicita la revocación del acuerdo controvertido.

SEGUNDO. Acuerdo impugnado

46. La responsable apoyó su determinación, en resumen, en lo siguiente:

47. Determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, al estimar que, del análisis preliminar de los hechos denunciados y de las constancias que obraban en el expediente, no se advertían elementos suficientes para tener por actualizada, bajo la apariencia del buen derecho, la probable comisión de las infracciones denunciadas.

48. Para arribar a dicha conclusión, la Comisión tuvo como punto de partida que la denuncia se sustentó en la presunta existencia de diversas bardas con la

frase “*mejor Pablo*”, atribuidas al ciudadano Pablo Gutiérrez Fernández, en su calidad de Secretario General del Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, por considerar que dicha propaganda podía constituir promoción personalizada, actos anticipados de precampaña y uso indebido de recursos públicos.

49. En ese sentido, la autoridad responsable señaló que, si bien a partir de las diligencias de inspección ocular realizadas con fe pública electoral se tuvo por acreditada, de manera preliminar, la existencia material de diversas bardas con la frase denunciada, ello no resultaba suficiente, por sí mismo, para conceder las medidas cautelares solicitadas.
50. Lo anterior, porque la procedencia de dichas medidas exigía no solo constatar la existencia de la propaganda, sino también advertir, preliminarmente, que su contenido pudiera actualizar una posible infracción en materia electoral y generar un riesgo real o inminente de afectación a los principios rectores de la contienda.
51. Así, respecto de la presunta promoción personalizada, la Comisión consideró que no se actualizaban sus elementos, al estimar que la frase “*mejor Pablo*” constituía una expresión genérica que no contenía el nombre completo, imagen, cargo, trayectoria, logros, cualidades personales, símbolos institucionales, referencias gubernamentales o cualquier otro elemento que permitiera identificar de forma clara, directa e inequívoca al servidor público denunciado.
52. En consecuencia, razonó que no era posible atribuir preliminarmente dicha propaganda al denunciado ni advertir que tuviera como finalidad exaltarlo o posicionarlo indebidamente frente a la ciudadanía.
53. Asimismo, la autoridad responsable sostuvo que el contenido de las bardas tampoco permitía tener por acreditados, de manera preliminar, actos anticipados de precampaña, pues la expresión denunciada no contenía un llamado expreso al voto, ni equivalentes funcionales de apoyo o rechazo electoral, ni referencia a partido político, candidatura, aspiración política o

proceso electoral alguno. Además, tomó en consideración que, al momento de los hechos denunciados, no se encontraba en curso ni próximo a iniciar algún proceso electoral local en la entidad, por lo que no advirtió una afectación actual o inminente al principio de equidad en la contienda.

54. Por cuanto al uso indebido de recursos públicos, la Comisión razonó que dicha infracción se hacía depender, esencialmente, de la supuesta promoción personalizada atribuida al denunciado. Sin embargo, al no advertir elementos que vincularan de manera objetiva la pinta de bardas con el servidor público denunciado, con su encargo o con recursos públicos, concluyó que tampoco existían bases preliminares suficientes para justificar la adopción de una medida cautelar por dicha conducta.
55. De igual manera, la autoridad responsable sustentó su determinación en precedentes emitidos por la propia Comisión en el expediente IEQROO/POS/009/2023 y su acumulado IEQROO/POS/012/2023, en el cual también se denunció a un servidor público por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, con motivo de la pinta de bardas mediante una expresión que, a decir de la parte denunciante, tenía fines de posicionamiento político.
56. En dicho asunto, la Comisión sostuvo que el contenido de las bardas denunciadas no contaba con voces, imágenes o símbolos que permitieran identificar de manera fehaciente, directa e inequívoca al sujeto denunciado, ni establecer una relación mínima con éste; por lo que no fue posible vincularlo con los actos anticipados denunciados ni con el elemento subjetivo de dicha infracción.
57. De igual forma, la autoridad responsable señaló que esa determinación fue confirmada por este Tribunal al resolver el expediente **RAP/005/2023**, en el que se corroboró que la frase denunciada en aquellas bardas no implicaba, por sí misma, un posicionamiento o proyección hacia una candidatura, al no advertirse referencia textual, simbólica o de diversa índole a algún cargo político, ni una solicitud de apoyo que, de manera inequívoca, pudiera servir

de base para acreditar actos anticipados de precampaña o promoción personalizada a favor del denunciado.

58. Aunado a ello, la responsable refirió que la determinación de este órgano jurisdiccional local fue confirmada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio electoral **SX-JE-150/2023**, en el cual coincidió en que no era posible advertir una relación directa entre las bardas denunciadas y el sujeto denunciado, ni que la frase analizada tuviera como finalidad posicionarlo indebidamente, ante la insuficiencia de elementos que apuntaran en ese sentido.
59. Con base en tales precedentes, la autoridad responsable estimó que dichos razonamientos resultaban aplicables al caso concreto, pues, al igual que en aquellos asuntos, la frase **“mejor Pablo”** constituía una expresión genérica que, preliminarmente, no permitía identificar de manera clara, directa e inequívoca al denunciado, ni advertir que su contenido tuviera una finalidad electoral o de posicionamiento indebido. Por ello, concluyó que no existían elementos suficientes para justificar la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

TERCERO. Consideraciones de la autoridad responsable

60. En el presente asunto, la parte actora señala como autoridad responsable a la Comisión, quien rindió su respectivo informe circunstanciado⁶, del cual se desprende lo siguiente:
61. Sostuvo que la parte actora partió de una premisa incorrecta al afirmar que la autoridad responsable no se pronunció debidamente sobre la solicitud de medidas cautelares formulada en los escritos de queja primigenios.
62. Al respecto, señaló que, previo a emitir la determinación correspondiente, resultaba necesario acreditar la existencia y contenido de las bardas denunciadas, pues éstas constituían la materia sobre la cual debía recaer el análisis relativo a la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares

⁶ De fecha veintiocho de abril, signado por el Mtro. Julio Asrael González Carrillo, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, el cual obra agregado a expediente.

solicitadas. En ese sentido, precisó que, a partir de las actas circunstanciadas de inspección ocular con fe pública⁷, se tuvo por acreditada la **existencia de veintiocho** bardas denunciadas.

63. Asimismo, refirió que, una vez identificadas las bardas que serían materia de estudio, realizó un análisis preliminar de su contenido, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, a fin de determinar si, en sede cautelar, se actualizaba la posible promoción personalizada, el uso indebido de recursos públicos o los actos anticipados de precampaña denunciados.
64. En cuanto a la promoción personalizada, sostuvo que la autoridad responsable tomó en consideración los elementos establecidos por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2015, de rubro **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA⁸”**, así como lo previsto en los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral en materia de neutralidad, imparcialidad y equidad por parte de las personas servidoras públicas.
65. Sobre esa base, manifestó que no se actualizaba el elemento personal, ya que, si bien se acreditó la existencia de bardas con la leyenda *“mejor Pablo”*, dicha frase no contenía mayores elementos que permitieran establecer una relación directa con el ciudadano denunciado, al no advertirse nombre completo, apellidos, imagen, cargo, símbolo, sobrenombre o algún otro dato objetivo que permitiera identificarlo plenamente.
66. De igual forma, señaló que tampoco se actualizaba el elemento objetivo, porque las bardas denunciadas contenían una frase genérica que no se vinculaba con el cargo, imagen, trayectoria, logros, cualidades personales o actividades del denunciado como servidor público, ni revelaba alguna pretensión dirigida a obtener una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular.

⁷ Actas de inspección ocular de fechas ocho y trece de abril, las cuales obran agregadas a expediente.

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

67. En ese sentido, la responsable sostuvo que la frase “*mejor Pablo*” no podía interpretarse, de manera automática, como un llamado al voto ni como una equivalencia funcional atribuible al denunciado en un contexto político-electoral, pues no contenía expresiones de apoyo o rechazo a una candidatura o partido político, ni elementos objetivos, ciertos y verificables que permitieran concluir que el denunciado realizó u ordenó la pinta de dichas bardas.
68. También refirió que su actuación se ajustó al principio de objetividad, en tanto que la determinación impugnada se sustentó en hechos acreditados y evidencias jurídicas, y no en juicios de valor, prejuicios o inferencias subjetivas. Por ello, estimó que no era jurídicamente válido atribuir responsabilidad al denunciado ni ordenar medidas cautelares en su contra, al no existir indicios suficientes que lo vincularan objetivamente con las bardas denunciadas.
69. Por cuanto al uso indebido de recursos públicos, sostuvo que en la etapa cautelar no obraban elementos, ni siquiera indiciarios, que permitieran acreditar que se hubieran utilizado recursos públicos para la pinta de las bardas denunciadas. Además, refirió que el análisis de dicha conducta, por su propia naturaleza, implicaba un estudio de fondo, por lo que no resultaba procedente emitir una determinación definitiva sobre ese aspecto en sede cautelar.
70. Respecto de los actos anticipados de precampaña, la responsable señaló que tampoco se actualizaban de manera preliminar, pues conforme al artículo 3, fracción II, de la Ley local, dichos actos requieren que las expresiones se realicen durante el periodo comprendido entre el inicio del proceso electoral y antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, además de contener llamados expresos al voto a favor o en contra de una precandidatura.
71. Bajo esa premisa, sostuvo que dicho supuesto no se actualizaba en el caso concreto, ya que al momento de los hechos denunciados no se encontraba en curso proceso electoral alguno en el Estado, aunado a que el contenido

de las bardas no contenía llamados expresos al voto ni equivalentes funcionales.

72. Finalmente, **en relación con la tutela preventiva solicitada para ordenar al denunciado abstenerse de continuar realizando las conductas denunciadas**, la responsable argumentó que las medidas cautelares solo proceden respecto de hechos objetivos y ciertos, no así frente a actos consumados o futuros de realización incierta.
73. Para sustentar lo anterior, refirió la jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior, de rubro **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**, así como el artículo 58, fracción III, del Reglamento de Quejas, conforme al cual la solicitud de medidas cautelares será notoriamente improcedente cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar se advierta que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta.
74. En consecuencia, la autoridad responsable concluyó que no existían elementos, ni siquiera indiciarios, para estimar que las conductas denunciadas pudieran reiterarse de manera cierta y objetiva, por lo que defendió la legalidad de la improcedencia de las medidas cautelares con tutela preventiva solicitadas por el actor.
75. Por último, sostuvo que las peticiones del promovente sí fueron atendidas, pues la investigación de los hechos denunciados continuaba sustanciándose dentro del procedimiento ordinario sancionador correspondiente; por tanto, solicitó que los conceptos de agravio hechos valer por la parte actora fueran declarados infundados.

CUARTO. Litis y Metodología de estudio

76. La controversia jurídica que debe resolver este órgano jurisdiccional consiste en determinar si la autoridad responsable justificó debidamente la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas respecto de la propaganda denunciada, particularmente si realizó un análisis preliminar, integral y contextual conforme a los estándares aplicables en sede cautelar;

o, por el contrario, si la determinación impugnada se sustentó en una valoración restrictiva y descontextualizada que la torna indebida.

77. En ese sentido, corresponde determinar si, bajo la apariencia del buen derecho y a partir de un análisis preliminar, la difusión reiterada de las bardas con la leyenda “*mejor Pablo*” constituye propaganda genérica, como lo sostuvo la autoridad responsable, o si, como lo plantea la parte actora, existen elementos suficientes para advertir un posible posicionamiento indebido susceptible de generar un riesgo de afectación al principio de equidad en la contienda electoral.
78. Por cuestión de método, los agravios serán analizados de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, sin que ello genere afectación alguna a la parte actora, pues lo jurídicamente relevante es que todos sus planteamientos sean examinados de manera integral.
79. En ese sentido, se estudiarán de manera conjunta los agravios relacionados con la indebida aplicación del estándar de análisis en sede cautelar, la falta de análisis integral y contextual de la propaganda denunciada y la omisión de valorar adecuadamente el posible riesgo de afectación al principio de equidad en la contienda, dado que todos se encuentran dirigidos a controvertir las razones por las cuales la autoridad responsable determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, particularmente a partir de un análisis aislado y restrictivo del contenido de la propaganda denunciada.
80. Lo anterior, pues la parte actora sostiene, esencialmente, que la autoridad responsable trasladó exigencias propias del estudio de fondo a una etapa preliminar, al descartar la procedencia de las medidas cautelares bajo la consideración de que la propaganda denunciada no permitía identificar plenamente a una persona determinada, sin realizar una valoración integral y preliminar respecto de su posible incidencia en los principios rectores de la materia electoral, particularmente en la equidad en la contienda, ni atender a la naturaleza preventiva y provisional que caracteriza a las medidas cautelares en materia electoral.

81. Sin que lo anterior cause perjuicio a la parte actora, pues no es la forma en que se realiza el estudio lo que puede generar afectación, sino que lo relevante es que todos sus planteamientos sean examinados de manera integral, conforme a la jurisprudencia 04/2000, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN⁹”**.

IV. ESTUDIO DE FONDO

PRIMERO. Marco Normativo

- De las medidas cautelares

82. De conformidad con los artículos 1º, 41 y 116 de la Constitución General, todas las autoridades, incluidas las electorales, deben ejercer sus atribuciones bajo los principios de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia y máxima publicidad, así como garantizar la protección más amplia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.
83. En ese sentido, la función electoral no sólo exige resolver las controversias que se someten a conocimiento de las autoridades competentes, sino también prevenir que, durante la sustanciación de los procedimientos, se generen afectaciones irreparables a derechos, principios o bienes jurídicos tutelados por la normativa electoral.
84. Desde esa perspectiva, las medidas cautelares constituyen determinaciones de carácter provisional, instrumental y preventivo, emitidas dentro de un procedimiento principal, cuyo objeto consiste en conservar la materia de la controversia, evitar la continuación o repetición de conductas posiblemente contrarias a Derecho y prevenir daños de difícil reparación mientras se emite la resolución definitiva.

⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

85. Por ello, su dictado no implica prejuzgar sobre la existencia de la infracción denunciada ni sobre la responsabilidad de la persona señalada, pues tales cuestiones corresponden al estudio de fondo.
86. Asu vez, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo frente a actos que vulneren sus derechos fundamentales. Este parámetro robustece el deber de las autoridades de adoptar mecanismos eficaces para evitar que la eventual reparación de un derecho resulte ilusoria o tardía.
87. Por tanto, las medidas cautelares se insertan dentro de una lógica de tutela efectiva, en tanto permiten que la autoridad actúe de manera oportuna frente a riesgos jurídicamente relevantes.
88. La Sala Superior¹⁰ ha sustentado que, las medidas cautelares, en el marco de los procedimientos sancionadores electorales, constituyen determinaciones de naturaleza preliminar, cuyo objeto es prevenir o salvaguardar los derechos, principios o bienes jurídicos involucrados en la controversia, antes de que se emita la resolución de fondo.
89. A partir de dicho criterio, la autoridad competente debe realizar un examen inicial de los hechos denunciados y de los elementos que obren en el expediente, a fin de determinar si existe una probabilidad razonable de que la conducta materia de denuncia pueda resultar contraria al orden jurídico electoral o generar una afectación a derechos o principios tutelados.
90. Así, la autoridad competente debe realizar un examen preliminar del caso concreto, a partir de los elementos que obren en el expediente al momento de resolver, sin que ello implique adelantar una decisión sobre el fondo de la controversia.

¹⁰Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-17/2026, recurrente: Morena, autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, Magistrado ponente: Gilberto de G. Bátiz García, sentencia de siete de abril de dos mil veintiséis, párrafos. 18 a 25. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0017-2026.pdf>.

91. En ese sentido, el análisis cautelar debe atender a la apariencia del buen derecho o apariencia de ilicitud, así como al peligro en la demora. La primera exige verificar, desde una perspectiva objetiva y preliminar, si la pretensión cautelar cuenta con una base jurídica razonable y no se trata de una afirmación manifiestamente infundada; mientras que el segundo requiere valorar si la permanencia, continuación o repetición de la conducta denunciada puede generar una afectación relevante antes de que se emita la resolución definitiva.

- **De la fundamentación y motivación**

92. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General, 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. Constitución General.

93. 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, no basta con citar preceptos legales, sino que debe existir correspondencia lógica y jurídica entre las normas invocadas, los hechos analizados y la conclusión adoptada.

94. A su vez, dichas exigencias constituyen una garantía de legalidad, certeza y seguridad jurídica frente a actuaciones arbitrarias de la autoridad, pues permiten a las partes conocer las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión adoptada y, en su caso, controvertirla mediante los medios de impugnación procedentes.

95. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el deber de motivación forma parte de las garantías judiciales previstas en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al exigir que toda decisión se encuentre sustentada en una

justificación razonada, clara y objetiva, que permita verificar que no deriva del mero arbitrio de la autoridad.

96. De esta manera, el principio de **legalidad**, en su vertiente de debida fundamentación y motivación, exige que todo acto de autoridad electoral precise el marco normativo aplicable, identifique las facultades que ejerce, valore los elementos relevantes del expediente y exponga razones suficientes y congruentes con el caso concreto, a efecto de garantizar decisiones emitidas conforme a Derecho.

- **Del principio de equidad en la contienda**

97. La equidad en la contienda electoral es el principio constitucional que busca garantizar que todas las personas participantes, partidos políticos y candidaturas compitan en condiciones razonablemente iguales, sin obtener ventajas indebidas que puedan afectar la libertad del voto o la autenticidad de las elecciones.
98. Implica que ningún actor político utilice mecanismos ilícitos o desproporcionados —como propaganda anticipada, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, sobreexposición mediática indebida o intervención gubernamental— para posicionarse frente al electorado fuera de las reglas previstas constitucional y legalmente.
99. Este principio deriva principalmente de los artículos 41 y 134 de la Constitución General, y constituye una condición indispensable para preservar la imparcialidad, autenticidad y legalidad de los procesos electorales.
100. Asimismo, el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General establece que las autoridades electorales locales deberán garantizar que las elecciones se rijan, entre otros, por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, dentro de los cuales la Sala Superior ha reconocido que la equidad en la contienda constituye un principio rector del sistema democrático electoral.

101. En el ámbito legal, los artículos 1, 3 y demás relativos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén que las autoridades electorales deberán vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales encaminadas a preservar la equidad en la competencia política y evitar actos que impliquen posicionamientos indebidos frente a la ciudadanía.
102. Por su parte, como se precisó en el apartado correspondiente la Sala Superior ha sostenido que las medidas cautelares en materia electoral tienen una naturaleza preventiva y tutelar, cuya finalidad consiste en evitar posibles afectaciones irreparables a los principios rectores de la materia electoral, particularmente a la equidad en la contienda, mediante un análisis preliminar sustentado en la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

SEGUNDO. Caso Concreto

a) Decisión

103. A juicio de este Tribunal, resultan **fundados** los agravios hechos valer por la parte actora, relativos a la indebida aplicación del estándar de análisis en sede cautelar, la falta de un análisis integral y contextual de la propaganda denunciada, así como la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.
104. Lo anterior, al estimarse que la improcedencia de las medidas cautelares derivó de un análisis que no atendió integralmente la naturaleza preventiva y preliminar propia de la tutela cautelar, pues la autoridad responsable omitió realizar un estudio exhaustivo y una debida motivación respecto de si la difusión reiterada de la propaganda denunciada podía generar, bajo un análisis preliminar, un posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral, particularmente a la equidad en la contienda.
105. Tal conclusión deriva de que la autoridad responsable sustentó la improcedencia de las medidas cautelares a partir de un análisis restrictivo centrado esencialmente en la palabra "*Pablo*" y en la ausencia de elementos suficientes para identificar plenamente a una persona determinada, dejando

de valorar de manera integral y contextual el contenido completo de la expresión denunciada —“*mejor Pablo*”—, así como su reiteración en veintiocho bardas, permanencia, difusión territorial y posible incidencia frente a la ciudadanía.

106. Asimismo, la responsable omitió considerar que el empleo de la palabra “*mejor*” incorporaba un elemento valorativo de carácter positivo o favorable, susceptible de generar una percepción de aceptación, preferencia o posicionamiento, circunstancia que, al menos desde una perspectiva preliminar y cautelar, exigía analizar si la propaganda denunciada resultaba objetivamente apta para generar un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
107. En ese sentido, este Tribunal estima que la improcedencia de las medidas cautelares derivó de un análisis que no atendió integralmente la naturaleza preventiva y preliminar propia de la tutela cautelar, pues la autoridad responsable condicionó su procedencia a la actualización plena de los elementos constitutivos de las conductas denunciadas, particularmente respecto de la identificación cierta de la persona eventualmente beneficiada con la propaganda.
108. No obstante, que en sede cautelar lo jurídicamente relevante consistía en determinar si la existencia y difusión continuada de la propaganda denunciada con la frase “*mejor Pablo*” podía generar, de manera preliminar, un posible riesgo de vulneración a los principios rectores de la materia electoral, particularmente a la equidad en la contienda.

b) Justificación

109. Tal como se precisó previamente, las medidas cautelares constituyen mecanismos de naturaleza preventiva cuya finalidad es evitar riesgos de afectación a los principios que rigen la materia electoral; sin embargo, dada su naturaleza provisional, su dictado exige la realización de un análisis preliminar sustentado en la apariencia del buen derecho y en el peligro en la demora.

110. En ese sentido, el análisis en sede cautelar no implica un pronunciamiento definitivo sobre la acreditación de los hechos denunciados ni sobre la responsabilidad de las personas involucradas, sino únicamente una valoración preliminar orientada a determinar si existen elementos objetivos suficientes que, de manera razonable, permitan advertir una posible vulneración al orden jurídico electoral, así como un riesgo de que la permanencia de la conducta denunciada pueda generar una afectación de difícil reparación mientras se resuelve el fondo del asunto.
111. Así, para la procedencia de una medida cautelar no se requiere certeza plena respecto de la infracción denunciada; no obstante, sí deben advertirse, al menos preliminarmente, elementos que permitan sostener, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro a la demora, que la conducta denunciada podría generar una afectación a los principios rectores de la materia electoral y que, de mantenerse vigente durante la sustanciación del procedimiento, podría producir una afectación relevante o irreparable.
112. En ese contexto, cuando la medida cautelar solicitada se sustenta en la posible naturaleza ilícita de propaganda denunciada, la autoridad debe efectuar un análisis preliminar e integral del contenido denunciado y de las circunstancias objetivas que rodean su difusión, a efecto de determinar si, razonablemente, existe una aptitud real para generar un posicionamiento indebido o una afectación a la equidad en la contienda, así como el riesgo que implicaría la permanencia de dicha propaganda durante el desarrollo del procedimiento.
113. Por ello, aun cuando el análisis cautelar no exige una determinación definitiva ni exhaustiva, sí requiere que la autoridad exponga de manera razonada los elementos objetivos que la conducen a estimar, preliminarmente, si se actualiza o no la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora respecto de la conducta denunciada.
114. En el presente asunto, la parte actora sostiene que la autoridad responsable determinó indebidamente la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, al considerar que la frase “*mejor Pablo*” constituía propaganda

genérica, sin realizar —a su juicio— un análisis integral de los elementos que rodearon su difusión; por lo que afirma que sí se actualizaban, preliminarmente y bajo la apariencia del buen derecho, elementos suficientes para advertir un posible riesgo de afectación al principio de equidad en la contienda electoral.

115. Como se adelantó, a juicio de este Tribunal, los agravios hechos valer son **fundados**, al estimarse que la improcedencia de las medidas cautelares derivó de un análisis que no atendió integralmente la naturaleza preventiva y preliminar propia de la tutela cautelar, pues la autoridad responsable omitió valorar, bajo un examen preliminar, el posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral, particularmente a la equidad en la contienda.
116. En efecto, del contenido del acuerdo controvertido se advierte que, derivado de las diligencias de inspección ocular practicadas los días ocho y trece de abril, la autoridad responsable tuvo por acreditada, preliminarmente, la existencia de veintiocho de las treinta y siete bardas denunciadas:



“Se aprecia una barda pintada de color blanco con letras rojas que contiene la siguiente leyenda: mejor pablo¹¹”.

117. Como se aprecia, la autoridad responsable tuvo por acreditada, de manera preliminar, la existencia de veintiocho bardas que contenían de forma

¹¹Referido en el acta circunstanciada del ocho de abril, a las nueve horas con treinta minutos.

coincidente la frase “*mejor Pablo*”, propaganda que se encontraba distribuida en diversos puntos del Municipio y cuya permanencia material fue constatada mediante las diligencias de inspección ocular practicadas dentro del procedimiento.

118. A partir de ello, correspondía a la autoridad responsable efectuar un análisis preliminar y contextual de los hechos denunciados, no limitado únicamente al estudio aislado o literal de la frase contenida en las bardas, sino también a valorar las circunstancias de difusión, reiteración, permanencia y alcance territorial de la propaganda denunciada.
119. Ello, a fin de determinar si, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica cautelar, la exposición continuada de dicho mensaje podía generar un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral, particularmente por su aptitud objetiva para producir un efecto de posicionamiento o generar una percepción favorable frente a la ciudadanía.
120. Lo anterior, sin que ello implicara emitir un pronunciamiento definitivo respecto de la actualización de las conductas denunciadas o sobre la acreditación plena de los elementos constitutivos de las infracciones materia del procedimiento, pues tal determinación corresponde al estudio de fondo.
121. No obstante, ello no eximía a la autoridad responsable de realizar, en sede cautelar, un análisis preliminar e integral de las circunstancias particulares del caso, valorando elementos como la reiteración del mensaje denunciado, su permanencia, difusión territorial y la posible incidencia que tales aspectos podían generar en los principios rectores de la materia electoral, a fin de determinar si existía un riesgo que justificara la adopción de medidas preventivas bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.
122. En efecto, **en el caso particular**, aun cuando la autoridad responsable consideró preliminarmente que no se actualizaban plenamente los elementos de las infracciones denunciadas, ello no la relevaba de efectuar adicionalmente un análisis integral y contextual de la propaganda denunciada, a efecto de valorar si su difusión reiterada podía generar un

posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral, particularmente a la equidad en la contienda.

123. Esto es así, porque el estudio cautelar no tiene por finalidad acreditar plenamente la existencia de una infracción electoral ni emitir conclusiones definitivas respecto de la responsabilidad de las personas involucradas, sino únicamente verificar, a partir de un análisis preliminar, si existen elementos objetivos que permitan advertir un posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral.
124. En ese sentido, aun cuando la identificación plena y definitiva de la persona eventualmente vinculada con la propaganda pudiera corresponder al estudio de fondo del procedimiento, ello no impedía a la autoridad valorar otros elementos relevantes derivados de las constancias del expediente, tales como la reiteración del mensaje denunciado, el número de bardas acreditadas, su distribución territorial, permanencia y exposición continuada frente a la ciudadanía.
125. Asimismo, debía considerarse que el empleo de la palabra “*mejor*” incorporaba objetivamente un elemento valorativo de carácter positivo o favorable, susceptible de generar una percepción de aceptación, preferencia o ventaja; circunstancias que, analizadas de manera conjunta, resultaban relevantes para el estudio cautelar de un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
126. Lo anterior, porque tratándose de medidas cautelares, el análisis no debe efectuarse bajo un estándar rígido o restrictivo propio de la resolución definitiva del asunto, sino desde una perspectiva preventiva orientada a identificar si, bajo la apariencia del buen derecho, la propaganda denunciada podría resultar objetivamente apta para generar un posible posicionamiento indebido o una afectación a la equidad en la contienda electoral.
127. Así, lo jurídicamente relevante en esta etapa consistía no solo en realizar un análisis preliminar respecto de las conductas denunciadas, sino que **adicionalmente** también en determinar si, dada la acreditación de las bardas

denunciadas y de su contenido, existían indicios suficientes que permitieran advertir un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral y, en consecuencia, justificaran la adopción de medidas preventivas mientras se resolvía el fondo de la controversia.

128. Ello es así, porque las conductas denunciadas —promoción personalizada y actos anticipados de precampaña— tienen como finalidad tutelar, entre otros bienes jurídicos, el principio de equidad en la contienda electoral, entendido como la necesidad de que las personas participantes concurren al proceso electoral en condiciones equilibradas, sin ventajas indebidas derivadas de mecanismos anticipados de posicionamiento frente a la ciudadanía.
129. En ese sentido, la naturaleza de dichas conductas exige que, en sede cautelar, el análisis de la autoridad se realice desde una perspectiva preventiva y acorde con la naturaleza provisional de la tutela cautelar, pues las medidas cautelares no tienen como finalidad acreditar plenamente la infracción denunciada, sino evitar que una posible afectación a los principios rectores de la materia electoral continúe o se prolongue mientras se resuelve la controversia principal.
130. De ahí que, tratándose de propaganda cuya difusión pudiera generar preliminarmente un posible efecto de posicionamiento o exposición favorecedora frente al electorado, la autoridad debía valorar integralmente la propaganda denunciada, a fin de determinar si existía un riesgo razonable de afectación a la equidad en la contienda.
131. Sostener un criterio contrario implicaría trasladar al análisis cautelar exigencias probatorias propias de la resolución de fondo, vaciando de eficacia la finalidad preventiva de las medidas cautelares, consistente precisamente en evitar riesgos de afectación a los principios rectores de la materia electoral antes de que éstos puedan consumarse de manera irreparable.
132. Si bien la autoridad responsable sí realizó un análisis respecto de la propaganda denunciada, lo cierto es que dicho estudio partió de una metodología incorrecta para efectos cautelares, pues centró esencialmente

su valoración en determinar si la frase “*mejor Pablo*”, observada de manera aislada y estrictamente literal, permitía identificar plenamente a una persona determinada o tener por actualizados de forma completa, los elementos constitutivos de las infracciones denunciadas.

133. En efecto, la autoridad enfocó su análisis en verificar si el contenido de la propaganda resultaba suficiente, por sí solo, para acreditar plenamente el elemento personal vinculado con las conductas de promoción personalizada y actos anticipados de precampaña, concluyendo que la expresión denunciada era genérica y que no existían elementos concluyentes para asociarla de manera directa con una persona determinada.
134. Sin embargo, dicho razonamiento trasladó indebidamente al análisis cautelar exigencias propias del estudio de fondo, pues en esta etapa preliminar no correspondía determinar de manera definitiva la actualización concurrente de todos los elementos de las infracciones denunciadas, sino que adicionalmente, dado el contenido, era necesario verificar si la propaganda acreditada resultaba objetivamente apta para generar un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
135. Así, el análisis efectuado por la autoridad resultó **insuficiente**, ya que dejó de considerar otros aspectos relevantes derivados de las propias constancias del expediente, tales como la reiteración del mensaje denunciado, el número de bardas acreditadas, su permanencia, distribución territorial y posible impacto acumulativo, elementos que debían ser valorados integralmente bajo una óptica cautelar y preventiva.
136. A partir de esa premisa, la autoridad responsable concluyó que la expresión “*mejor Pablo*” constituía una frase genérica y que no existían elementos suficientes para asociarla de manera directa e indubitable con una persona determinada.
137. No obstante, dicha conclusión derivó de un estándar de análisis incorrecto para efectos cautelares, pues condicionó la procedencia de las medidas preventivas a la acreditación plena y concurrente de los elementos

constitutivos de las infracciones denunciadas, particularmente el relativo a la identificación cierta de la persona eventualmente beneficiada con la propaganda.

138. En ese sentido, **la indebida motivación** del acuerdo controvertido radicó en que la autoridad exigió, desde esta etapa preliminar, un nivel de acreditación propio de la resolución de fondo del procedimiento, dejando de valorar si la propaganda denunciada, atendiendo a sus características, mensaje — *“mejor Pablo”*—, difusión y permanencia podía generar objetivamente un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
139. Así, lo jurídicamente relevante en esta etapa cautelar no consistía únicamente en determinar, de manera completa si la propaganda denunciada actualizaba las conductas de promoción personalizada o actos anticipados de precampaña, pues dicho análisis corresponde al estudio de fondo del procedimiento.
140. Lo que debía analizarse adicionalmente y de manera preliminar era si la existencia de veintiocho bardas con una misma frase — *“mejor Pablo”*—, difundidas en diversos puntos del municipio, resultaba objetivamente apta para generar un posible efecto de posicionamiento frente a la ciudadanía y, en consecuencia, un riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
141. Sobre esa base, y particularmente considerando la reiteración del mensaje denunciado, su permanencia, difusión en veintiocho bardas y alcance territorial, dichos elementos, valorados de manera conjunta **y bajo la apariencia del buen derecho**, resultaban suficientes para justificar razonablemente la adopción de medidas preventivas, a fin de evitar un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral mientras se resolvía el fondo de la controversia.
142. En ese sentido, la identificación plena y definitiva de la persona eventualmente beneficiada con la propaganda denunciada no constituía, en

esta etapa cautelar, una exigencia indispensable para el dictado de medidas preventivas.

143. Ello, porque el análisis cautelar no se encontraba encaminado a determinar de manera concluyente la responsabilidad de una persona en específico ni a tener por acreditadas plenamente las infracciones denunciadas, sino a verificar si la propaganda materia de denuncia resultaba objetivamente apta para generar un posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral, particularmente a la equidad en la contienda.
144. Bajo esa lógica, la autoridad responsable debía valorar si la difusión reiterada de la frase “*mejor Pablo*” en veintiocho bardas distribuidas en diversos puntos del municipio, así como su permanencia y exposición continuada frente a la ciudadanía, podían generar preliminarmente un efecto de posicionamiento o una percepción favorecedora susceptible de incidir en la contienda electoral.
145. Por tanto, aun cuando en esta etapa preliminar no se acreditara plenamente la totalidad de los elementos constitutivos de las infracciones denunciadas, ello no impedía advertir, **bajo la apariencia del buen derecho**, un posible riesgo de afectación a la equidad electoral que justificara la necesidad de adoptar medidas cautelares.
146. Así, el error de la autoridad responsable consistió en que, aun cuando tuvo por acreditada la existencia material de la propaganda denunciada, desestimó la procedencia de las medidas cautelares a partir de una valoración predominantemente literal y aislada del contenido de la frase “*mejor Pablo*”.
147. En efecto, la responsable centró su análisis en determinar si dicha expresión permitía identificar plenamente a una persona determinada o actualizar de manera concluyente los elementos de las infracciones denunciadas, dejando de considerar que, en sede cautelar, el estudio debía efectuarse desde una perspectiva integral y preventiva.
148. Bajo esa lógica, la autoridad omitió otorgar relevancia suficiente a elementos objetivos que sí se encontraban acreditados en autos, tales como la

existencia de veintiocho bardas con una misma frase — “*mejo Pablo*”—, su distribución en diversos puntos del municipio, su permanencia en el espacio público y la exposición reiterada del mensaje frente a la ciudadanía.

149. Tales circunstancias, debían ser valoradas conjuntamente para determinar si la propaganda denunciada resultaba objetivamente apta para generar un posible efecto de posicionamiento o una percepción favorable susceptible de incidir en las condiciones de equidad que deben regir toda contienda electoral.
150. De ahí que **la indebida motivación** del acuerdo controvertido radique en que la autoridad responsable trasladó al análisis cautelar exigencias propias del estudio de fondo, en lugar de valorar preliminarmente el posible riesgo de afectación a la equidad electoral derivado de la difusión continuada de la propaganda denunciada.
151. Por otra parte, este Tribunal considera en **plenitud de jurisdicción**, que la frase “*mejor Pablo*”, analizada de manera preliminar y bajo la óptica cautelar, sí resulta objetivamente susceptible de generar una percepción positiva o de aceptación frente a la ciudadanía respecto de la persona eventualmente asociada con dicho nombre.
152. Ello es así, porque el empleo de la palabra “*mejor*” incorpora, de manera natural, un elemento valorativo de carácter favorable o comparativo, que transmite la idea de superioridad o preferencia respecto de otras opciones, circunstancia que puede incidir en la percepción aun cuando, en esta etapa preliminar, no se determine de manera definitiva la actualización de las infracciones denunciadas.
153. En ese sentido, la propaganda denunciada no podía analizarse únicamente desde una perspectiva gramatical o estrictamente aislada, sino atendiendo también al impacto que razonablemente podía generar frente a la ciudadanía derivado de su difusión reiterada en diversos puntos del municipio.

154. Así, desde una valoración cautelar y preventiva, la frase denunciada sí podía considerarse preliminarmente apta para producir un posible efecto de posicionamiento o exposición favorecedora frente al electorado y, por tanto, generar un riesgo de afectación a las condiciones de equidad que deben regir toda contienda electoral.
155. Aunado a ello, debía considerarse que la propaganda denunciada permanecía visible en diversos puntos del municipio y continuaría expuesta de manera constante durante el transcurso del tiempo, circunstancia que incrementaba su nivel de difusión y exposición.
156. En efecto, la permanencia continuada de veintiocho bardas con una misma frase implicaba que el mensaje denunciado se encontrara de manera reiterada y visible, generando una exposición prolongada susceptible de producir un efecto acumulativo de posicionamiento frente a la ciudadanía.
157. Bajo esa lógica, la autoridad responsable debía valorar que la posible incidencia de la propaganda denunciada no derivaba únicamente del contenido aislado de una sola barda, sino también de su reproducción reiterada, permanencia y presencia simultánea en diversos puntos del municipio.
158. Así, desde una perspectiva cautelar y preventiva, tales elementos resultaban relevantes para determinar si la difusión continuada del mensaje podía generar preliminarmente un posible riesgo de afectación a las condiciones de equidad que deben regir la contienda electoral.
159. Lo anterior, porque la permanencia continuada de propaganda con posible incidencia político-electoral incrementa progresivamente su nivel de exposición frente al electorado, en tanto el mensaje permanece visible y accesible de manera reiterada para la ciudadanía durante un periodo prolongado.
160. Así, la difusión constante de una misma frase — *“mejor Pablo”*—, en múltiples bardas ubicadas en distintos puntos del municipio podía generar, de manera

preliminar, un efecto acumulativo de posicionamiento o exposición favorecedora frente al electorado, circunstancia que, bajo una óptica cautelar y preventiva, resultaba relevante para analizar un posible riesgo de afectación a las condiciones de equidad que deben regir la contienda electoral.

161. En ese contexto, el análisis cautelar efectuado por la autoridad responsable no debía centrarse exclusivamente en determinar si el nombre contenido en las bardas permitía identificar plenamente y de manera definitiva a una persona determinada.
162. Por el contrario, correspondía valorar si la permanencia y continuidad de la frase "*mejor Pablo*", atendiendo a su difusión reiterada en veintiocho bardas distribuidas en diversos puntos del municipio, resultaba objetivamente apta para generar preliminarmente un posible efecto de posicionamiento frente a la ciudadanía y, por ende, un riesgo para la equidad en la contienda electoral.
163. Ello, precisamente porque la finalidad de las medidas cautelares no consiste en emitir conclusiones definitivas sobre la acreditación de las infracciones denunciadas, sino en prevenir posibles afectaciones a los principios rectores de la materia electoral mientras se resuelve el fondo del asunto.
164. En efecto, la difusión constante de una misma frase en múltiples bardas distribuidas en diversos puntos del municipio puede producir, de manera gradual, un efecto acumulativo posicionamiento o exposición favorecedora frente al electorado, aun cuando en esta etapa preliminar no exista un pronunciamiento definitivo sobre la actualización de las infracciones denunciadas.
165. Bajo esa lógica, el análisis de la autoridad responsable no debía limitarse a determinar si el contenido de la propaganda permitía acreditar plenamente los elementos constitutivos de las conductas denunciadas, sino valorar si la continuidad y permanencia del mensaje podía traducirse preliminarmente en un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda.

166. De ahí que, **adicionalmente**, el estudio cautelar debió orientarse a verificar si resultaba necesario adoptar medidas preventivas encaminadas a evitar que la difusión continuada de la propaganda denunciada generara una ventaja indebida o una exposición favorecedora frente al electorado, aun sin una identificación cierta de la persona eventualmente beneficiada con la propaganda, mientras se resolvía el fondo del procedimiento; por ello, el vicio advertido no radica en la inexistencia absoluta de análisis por parte de la autoridad responsable, sino en la insuficiencia del estándar aplicado para efectos cautelares, pues también debió valorar otros elementos relevantes derivados de la difusión, permanencia y alcance territorial de la propaganda denunciada.
167. Ahora bien, debe precisarse que el expediente RAP/005/2023 citado por la autoridad responsable no resulta aplicable al caso concreto, pues las circunstancias analizadas en dicho precedente son material y contextualmente distintas a las que se presentan en el presente asunto.
168. En efecto, en aquel asunto la propaganda denunciada contenía la *frase* “¡YA LLEGÓ PABLO!”, mientras que en el caso bajo análisis las bardas contienen la expresión “*mejor Pablo*”, la cual, desde un estudio preliminar y bajo la óptica cautelar, incorpora un elemento valorativo positivo derivado del uso de la palabra “*mejor*”, susceptible de generar aceptación o una percepción favorable frente a la ciudadanía; circunstancia que no se advertía en la frase analizada en el precedente invocado.
169. Aunado a ello, también existen diferencias relevantes respecto de la magnitud y alcance de la propaganda denunciada. En el precedente citado, este Tribunal razonó que únicamente se acreditó la existencia de tres bardas ubicadas en puntos geográficos cercanos entre sí, por lo que, bajo esas circunstancias particulares, no se advertía una estrategia de posicionamiento político con entidad suficiente para estimar, preliminarmente, una posible vulneración a la normativa electoral.
170. Sin embargo, en el presente asunto la autoridad tuvo por acreditada la existencia de veintiocho bardas distribuidas en diversos puntos del municipio,

lo que implica una difusión cuantitativa y territorialmente más amplia, con una exposición reiterada del mensaje frente a la ciudadanía.

171. Por tanto, las consideraciones sostenidas en el expediente RAP/005/2023 no resultan trasladables de manera automática al presente caso, al tratarse de supuestos fácticos distintos tanto por el contenido de la propaganda denunciada como por el número, permanencia y alcance territorial de las bardas acreditadas; de ahí que dicho precedente, en todo caso, únicamente pudiera servir como un criterio orientador o de referencia, mas no como parámetro determinante para resolver la controversia que aquí se analiza.
172. Es por todo lo anterior que, a juicio de este Tribunal, en el presente asunto y en un análisis **en plenitud de jurisdicción** sí se actualizan los requisitos necesarios para **decretar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas**, pues **bajo la apariencia del buen derecho** existen elementos preliminares suficientes para considerar que la difusión reiterada de la frase “*mejor Pablo*” en veintiocho bardas distribuidas en diversos puntos del municipio resulta objetivamente apta para generar un posible efecto de posicionamiento o exposición favorecedora — aun sin la identificación cierta de la persona eventualmente beneficiada con la propaganda— frente a la ciudadanía y, en consecuencia, un riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
173. Ello, porque la autoridad responsable tuvo por acreditada la existencia material de la propaganda denunciada, cuya valoración cautelar no debía limitarse a un análisis estrictamente literal del mensaje o la actualización plena de los elementos de las conductas denunciadas, sino atender también a su reiteración, permanencia, alcance territorial y posible incidencia frente al electorado.
174. Asimismo, **se actualiza el peligro en la demora**, pues de no ordenarse oportunamente el retiro de la propaganda denunciada, ésta continuará expuesta frente a la ciudadanía durante la sustanciación del procedimiento, prolongando en el tiempo los posibles efectos de posicionamiento derivados de su difusión reiterada, cuya afectación a la equidad en la contienda podría

tornarse de difícil o imposible reparación una vez resuelto el fondo de la controversia.

175. En consecuencia, al actualizarse tanto la apariencia del buen derecho como el peligro en la demora, lo procedente es **revocar** en lo que fue materia el acuerdo impugnado y **declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas**, ordenando el retiro de las bardas denunciadas mientras se resuelve el fondo del procedimiento.
176. Finalmente, por cuanto hace a la solicitud de medidas cautelares consistente en ordenar al denunciado abstenerse de realizar las conductas denunciadas, este Tribunal considera que, a partir de un análisis preliminar de los elementos que obran en autos, no se advierten datos concretos y verificables que permitan estimar razonablemente la futura reproducción de los hechos denunciados, ni existen circunstancias que evidencien un riesgo real de reiteración de la conducta materia de denuncia. Ello, aunado a que no existen elementos suficientes para vincular preliminarmente la propaganda denunciada con el servidor público señalado; por tanto, en esta etapa cautelar no se actualizan elementos que justifiquen la adopción de dicha medida preventiva solicitada¹².

TERCERO. Efectos de la sentencia

177. En atención a lo expuesto, y al haber resultado fundados los agravios hechos valer por la parte actora, lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido, en la parte materia de impugnación.
178. En consecuencia, este Tribunal determina **la procedencia de las medidas cautelares solicitadas** dentro del procedimiento ordinario sancionador correspondiente.
179. Por tanto, se ordena a la autoridad responsable que, en un plazo que no exceda de **tres días hábiles** contados a partir de la notificación de la presente

¹²De conformidad con la Jurisprudencia 14/2015 de rubro "*MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*", consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

ejecutoria, y en ejercicio de sus atribuciones, emita una **nueva determinación** únicamente respecto de la implementación de las acciones idóneas, necesarias y eficaces para el retiro de las bardas denunciadas que contengan la frase “*mejor Pablo*”, debiendo privilegiar la tutela preventiva del principio de equidad en la contienda electoral.

180. Asimismo, la autoridad responsable deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro del **día hábil siguiente** a que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo acrediten.
181. Lo anterior se determina sin prejuzgar sobre la acreditación definitiva de las conductas denunciadas ni sobre la responsabilidad de las personas involucradas, cuestión que corresponderá resolverse al emitirse la determinación de fondo dentro del procedimiento respectivo.
182. De igual forma se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación del presente juicio, se agregue al expediente sin mayor trámite.
183. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se declaran **fundados** los agravios hechos valer por la parte actora, en términos de lo precisado en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, en la parte materia de impugnación, conforme a lo precisado en la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **ordena a la autoridad** responsable dar cumplimiento a lo determinado en el apartado de **efectos de la presente sentencia**, en los términos y plazos ahí precisados.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.



JE/006/2026

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos en sesión pública, 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.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

CLAUDIA ÁVILA GRAHAM

MAGISTRADA

THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS