



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: JE/008/2026.

PROMOVENTE: SABAS ARTURO MEDINA CANCHÉ.

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

MAGISTRADA PONENTE: THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO.

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

Chetumal, Quintana Roo, a veinte de mayo del año dos mil veintiséis¹.

Sentencia que declara **fundados** los agravios hechos valer por la parte actora y **revoca** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-010/2026** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente **IEQROO/POS/021/2026** y sus acumulados.

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-010/2026 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar, dentro del expediente IEQROO/POS/021/2026 y sus acumulados.
Autoridad Responsable/Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.

¹ En adelante, las fechas a las que se haga referencia corresponden al año dos mil veintiséis a excepción de que se precise lo contrario.

Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
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.
Parte actora/ Actor	Sabas Arturo Medina Canché.
Parte denunciada/denunciado	Jorge Arturo Sanén Cervantes.
POS	Procedimiento Ordinario Sancionador.
Reglamento	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES

1. Contexto de la controversia.

- De lo narrado por la parte actora, y de las consideraciones que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
- Primer escrito de queja.** El seis de abril, la parte actora presentó un escrito de queja mediante el cual denunció al ciudadano Jorge Arturo Sanén Cervantes, en su calidad de diputado Local del Estado de Quintana Roo, por la presunta realización de conductas consistentes en promoción personalizada, actos anticipados de precampaña, así como uso indebido de recursos públicos, y en consecuencia, la presunta violación a los principios de equidad e imparcialidad de los recursos públicos, por la pinta de bardas en la ciudad de Cancún, conductas con las que a su juicio se vulneran los artículos 41, Base IV y 134, párrafos octavo y noveno de la Constitución Federal; los artículos 3,

396, 410, 415, 416, y demás relativos y aplicables de la Ley de Instituciones, 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.

3. **Registro.** En misma fecha del antecedente inmediato anterior, la Dirección Jurídica del Instituto registró el escrito de queja como un POS, designándole el número de expediente IEQROO/POS/021/2026.
4. Posteriormente los días siete, ocho, nueve y trece de abril, la parte actora presentó cuatro escritos de queja, mismos que fueron registrados bajo los números de expediente IEQROO/POS/027/2026, IEQROO/029/2026, IEQROO/POS/031/2026 y IEQROO/POS/039/2026 respectivamente, en los que denunció las conductas referidas en el antecedente número 2, así como la pinta de bardas en la ciudad de Cancún; a su vez, solicitó la adopción de medidas cautelares con tutela preventiva en cada uno de los escritos.
5. Debido a lo anterior, la Dirección Jurídica ordenó la acumulación de estos, al expediente principal², toda vez que advirtió la identidad de la causa y los hechos denunciados.
6. **Inspecciones oculares.** Los días nueve y catorce de abril, se realizaron las inspecciones oculares de los 51 enlaces de ubicación de localización de las bardas denunciadas aportados por la parte actora en sus escritos de queja, levantándose el acta circunstanciada correspondiente.
7. **Acuerdo Impugnado³.** El veinte de abril, la Comisión, emitió el acuerdo por el cual se determinó respecto a la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/POS/021/2026 y sus acumulados, en cuyo punto primero se determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares con tutela preventiva, solicitadas por el actor.
8. **Presentación de la demanda.** El veinticuatro de abril, la parte actora presentó ante el Instituto, un Juicio Electoral en contra de la resolución mencionada en

² IEQROO/POS/021/2026.

³ IEQROO/CQyD/A-MC-010/2026.

el antecedente previo.

9. **Aviso de interposición.** El de veintisiete 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.
10. **Remisión del expediente.** El cinco de mayo, el Consejero Presidente de la Comisión remitió a este órgano jurisdiccional el presente medio de impugnación de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Medios.

2. Trámite ante este Órgano Jurisdiccional

11. **Radicación y turno.** El seis de mayo, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar y registrar el expediente **JE/008/2026**, turnándolo a la ponencia de la Magistrada Thalía Hernández Robledo, en estricta observancia al orden de turno.
12. **Auto de admisión y cierre.** El once de mayo, al estimarse satisfechos los requisitos legales, se admitió a trámite la queja y, el diecinueve del mismo mes se declaró cerrada la instrucción, al no existir diligencias pendientes por desahogar.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

13. 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 acuerdo⁴ emitido por la Comisión, mediante el cual se pronunció respecto de las medidas cautelares solicitadas dentro del POS⁵.

⁴ IEQROO/CQyD/A-MC-010/2026.

⁵ IEQROO/POS/021/2026 y sus acumulados.

14. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49 fracciones 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”*⁶, de fecha diez de enero de dos mil veintidós.

2. Procedencia.

15. **Causales de Improcedencia.** 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, y la autoridad responsable no hizo valer causal alguna, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.
16. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión y cierre de instrucción, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.
17. **Suplencia de la queja.** 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.

⁶ Consultable en http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2022/Enero/resolucion/11_9.pdf

18. Contenido en la jurisprudencia 3/2000, de rubro: “AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR⁷”.
19. 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.
20. El criterio referido se encuentra sustentado en la Jurisprudencia 2/98, de rubro: “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL⁸”.
21. 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.
22. 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.

23. De la lectura realizada al escrito de demanda, se desprende que la **pretensión** de la parte actora es que se revoque el Acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-010/2026**, emitido por la Comisión, y se le ordene a la autoridad responsable emitir una nueva determinación donde se declaren procedentes las medidas

⁷ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

⁸ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.

cautelares solicitadas en el expediente registrado bajo el número **IEQROO/POS/021/2026** y sus acumulados.

24. Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Comisión responsable vulneró los principios de legalidad, certeza, exhaustividad y debida motivación al emitir el acuerdo impugnado, ya que realizó un análisis limitado respecto del alcance, naturaleza y finalidad de las medidas cautelares.
25. Ello, porque desde su perspectiva, la autoridad responsable se limitó a valorar de manera aislada y restrictiva el contenido de la propaganda denunciada, sin llevar a cabo un estudio integral y contextual de los demás elementos que obran en el expediente.
26. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer tres motivos de agravios consistentes en:
 - **AGRAVIO PRIMERO: Indebida aplicación del estándar cautelar y exigencia de elementos de fondo.**
27. La parte actora señala, de conformidad con la jurisprudencia aplicable al caso, las medidas cautelares tienen como finalidad evitar la consumación de daños irreparables, lo que impone a la autoridad el deber de realizar un análisis oportuno, integral y contextual de los hechos sometidos a su consideración.
28. Refiere que la procedencia de las medidas cautelares no se encuentra supeditada a la acreditación plena de la infracción, sino a la verificación preliminar de su verosimilitud, a partir de los elementos disponibles y del entorno en el que se desarrolla la conducta.
29. Aduce que la autoridad responsable se encontraba obligada a efectuar una valoración que trascendiera el contenido aislado de las bardas denunciadas, incorporando elementos como su ubicación reiteración y despliegue territorial, así como su posible impacto en la percepción de la ciudadanía a fin de determinar si su permanencia generaba un riesgo para los principios rectores de la materia.
30. Por otro lado, alega que aplicó indebidamente el estándar de análisis en sede

cautelar, al supeditar la procedencia de las medidas a la acreditación del elemento subjetivo, así como a la existencia de un llamado expreso al voto o manifestaciones inequívocas.

31. Refiere que la responsable tuvo por acreditada la existencia de cuarenta y dos bardas con la leyenda “*CANCÚN CON SANÉN*” ubicadas en el municipio de Benito Juárez, además de que en el acuerdo motivo de controversia estableció que es un hecho público y notorio que el ciudadano denunciado actualmente es Diputado en el Congreso del Estado.
32. Sin embargo, la calidad del denunciado no fue tomada en consideración al momento de analizar el elemento personal de la propaganda denunciada, incurriendo la responsable en una falta de exhaustividad, al omitir la valoración de un elemento de contexto relevante para el caso.
33. Se duele que el estudio realizado resulta deficiente, sustentándose en una apreciación incompleta de los hechos, lo que derivó en una indebida fundamentación y motivación, al no explicar de manera suficiente por qué se descartaba la posible identificación del denunciado a partir del contenido y contexto de la propagada.
34. Argumenta que resulta incorrecto el análisis realizado por la responsable, respecto del elemento personal, al exigir una identificación expresa y directa del denunciado en la propaganda.
35. Expone que la responsable parte de una premisa restrictiva, al sostener que, al no aparecer el nombre completo del denunciado, no es posible tener por acreditado el elemento personal; sin embargo tal razonamiento desconoce que en sede cautelar solamente se exige la existencia de elementos que permitan establecer una asociación razonable entre el mensaje difundido y una persona determinada.
36. Relata que lo jurídicamente relevante en sede cautelar no es definir la autoría, sino determinar si la propaganda denunciada, por su contenido y contexto, es apta para generar posicionamiento y, en consecuencia, representar un riesgo para el principio de equidad en la contienda.

37. Aduce que la difusión de cuarenta y dos bardas, no puede analizarse en abstracto, como si se tratara de un apellido genérico o carente de referencia, sino a partir del contexto político y social en que se inserta. Pues la exposición sistemática del apellido en el territorio en el que se desarrolla su actividad pública es objetivamente apta para generar identificación en la ciudadanía, lo que satisface el elemento personal, bajo el estándar preliminar.
38. Señala que la autoridad responsable prescindió de valorar un factor de contexto determinante para establecer una posible identificación del denunciado por parte de la ciudadanía, derivando en un análisis incompleto y en una indebida motivación.
39. Reitera que la responsable solo realizó un análisis aparente del elemento personal circunscribiéndolo al contenido explícito, concluyendo que la leyenda de las bardas carecía de elementos que permitieran vincularlas con el denunciado, calificándolas como contenido genérico, sin embargo, a su consideración el análisis exige una valoración integral de los elementos que obran en el expediente, tales como la ubicación, reiteración, alcance y contexto.
40. Alude que en sede cautelar no se exige una identificación plena o indubitable del sujeto beneficiado, sino la verificación de la apariencia del buen derecho a partir de la valoración conjunta de los elementos que obren en el expediente, pues lo relevante es determinar si el mensaje es objetivamente apto para generar posicionamiento y si es susceptible de incidir en la equidad en la contienda.
41. Así, la responsable debió analizar si la permanencia de la propaganda implicaba un riesgo real de afectación al principio de equidad y a la actualización del peligro en la demora, no a descartar la procedencia con base en la ausencia de certeza absoluta, aplicando indebidamente el estándar cautelar.
42. Alega que lo sostenido por la autoridad cuando señala que para atribuir una presunta infracción en materia electoral, la identidad debe ser plena para fincar responsabilidad, resulta desproporcionada e improcedente, pues ésta

exigencia es propia del estudio de fondo en el que se determina la existencia de la infracción y, en su caso la responsabilidad correspondiente, pero de una etapa preliminar ya que desde su consideración lo jurídicamente relevante es verificar bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, si la conducta denunciada es susceptible de generar un riesgo para los principios rectores en la materia electoral.

43. En ese sentido, reitera que trasladar las exigencias propias del estudio de fondo al análisis cautelar, desnaturaliza la finalidad preventiva de las medidas cautelares, imponiendo cargas excesivas que restringen indebidamente la procedencia de las medidas, por lo que el razonamiento adoptado por la Comisión evidencia un entendimiento incorrecto del estándar aplicable, traduciéndose en una indebida fundamentación y motivación.
44. Alega que en autos se encuentra acreditada la existencia de las bardas, cuya difusión reiterada en un mismo territorio constituye un elemento relevante que debía ser valorado de manera integral, pues la autoridad responsable incurre en un razonamiento contradictorio desconociendo el valor indiciario de los elementos que obran en el expediente, al exigir una prueba plena de vinculación en una etapa que solo requiere una valoración preliminar orientada a determinar la posible afectación a la equidad en la contienda.
45. Manifiesta que la autoridad concluyó que no existe un nexo entre las bardas denunciadas y la difusión por parte de un poder público, razonamiento que resulta incompleto, pues la difusión reiterada del apellido del denunciado en el espacio público no solo es susceptible de generar posicionamiento, sino que de manera preliminar encuadra en el ámbito de la propaganda personalizada atribuible a un servidor público, por lo que debió analizar si la propaganda en su contexto, es apta para generar un beneficio indebido asociado a la calidad de servidor público del denunciado.
46. Refiere que la autoridad responsable al concluir que la propaganda no se encuentra encaminada a realizar una promoción personalizada por tratarse de una frase genérica, carece de sustento al partir de premisas incorrectas, pues exige elementos propios del estudio de fondo y omite una valoración integral

del contexto, incurriendo en un análisis restrictivo.

47. Alega que al sostener la autoridad que la expresión contenida en las bardas no enaltece al denunciado resulta incorrecto ya que parte de un entendimiento limitado de lo que implica el posicionamiento político en el espacio público, pues el enaltecimiento también se manifiesta de manera indirecta mediante la asociación positiva entre una persona y una colectividad o causa.
48. Manifiesta que la expresión si es apta para generar una percepción favorable, en la medida en que sugiere una relación de apoyo o alineación entre el denunciado y el municipio, lo que constituye una forma de posicionamiento político.
49. Relata que la conclusión alcanzada por la autoridad no deriva de un análisis integral sino de una interpretación restrictiva que desatiende el contexto y la naturaleza de la propaganda, traduciéndose en una indebida fundamentación y motivación.
50. Por otro parte señala que la frase “*CANCÚN CON SANÉN*” incorpora una asociación directa entre una persona y una colectividad, sugiriendo respaldo, identificación o acompañamiento, proyectando al denunciado como una figura vinculada con la comunidad. Incurriendo la autoridad responsable en un error al descartar su carácter como equivalente funcional, limitando su análisis a la ausencia de expresiones explícitas, sin atender a la función comunicativa del mensaje.
51. Alude que resulta incorrecto cuando la responsable concluye que la propaganda denunciada no tiene una trascendencia significativa, cuando en autos se encuentra acreditado la existencia de cuarenta y dos bardas con contenido uniforme, distribuidas en una misma demarcación territorial, evidenciando un alcance real y efectivo en el espacio público, pues la trascendencia se mide por la capacidad del mensaje para incidir en la percepción de la ciudadanía, ya que la exposición repetida genera, familiaridad e identificación.
52. Menciona que la responsable adopta un enfoque estático que desconoce la

naturaleza continuada y acumulativa de la propaganda en el espacio público, pues la permanencia de las bardas durante meses produce un efecto progresivo, de modo que el impacto se proyecta directamente al proceso electoral próximo.

53. Argumenta que el análisis temporal no exige una inmediatez absoluta, sino la verificación de si la conducta por su persistencia y cercanía con el proceso, es apta para incidir en la equidad en la contienda, perdiendo de vista la responsable que la eficacia de las medidas cautelares radica en la oportunidad.
54. Por lo que sostener que no existe una afectación por una supuesta lejanía implica desconocer que de no adoptarse las medidas cautelares la exposición reiterada del mensaje continuará generando un posicionamiento progresivo, cosa que lejos de tratarse de un escenario distante, se ubica en un contexto de proximidad temporal respecto del proceso electoral.
55. Expone que los razonamientos de la responsable resultan incorrectos, al partir de un entendimiento restrictivo al supeditar la actualización de la promoción personalizada a la existencia de la propaganda gubernamental en sentido estricto, ya que el enfoque desconoce que dicha figura no depende de su forma sino del contenido del mensaje y de los efectos que produce.
56. Reitera que al supeditar el análisis a estándares de certeza plena y omitir una valoración integral de los elementos del caso, la autoridad responsable incurre en un estudio restrictivo que desconoce la lógica de las medidas cautelares y conduce indebidamente a la negativa de éstas.
57. Finalmente señala que resulta ilegal la conclusión de la responsable cuando sostiene que no se actualiza la promoción personalizada y se limita a afirmar que ésta no contiene llamados expresos al voto, ni busca adhesión, simpatía o apoyo, pues la responsable confunde el estándar aplicable ya que la promoción puede actualizarse cuando el mensaje es apto para posicionar a un servidor público frente a la ciudadanía aun de manera indirecta, asimismo la responsable incurre en una falta de exhaustividad, porque no realiza un estudio específico de los elementos del caso, sino que se limita a una negación genérica sin explicar porque dichos elementos no generan posicionamiento o

beneficio indebido. Por lo que la determinación carece de un estudio real, incurre en una motivación aparente y desatiende los parámetros jurídicos aplicables, lo que la vuelve ilegal.

- **AGRAVIO SEGUNDO: Indebida valoración del contenido y del contexto (Posicionamiento Territorial).**

58. Por cuanto al segundo agravio señala que al tenerse por acreditado la existencia de múltiples bardas con contenido coincidente, ubicadas en diversas zonas del municipio de Benito Juárez, evidencia una estrategia de difusión masiva.
59. Expone que la responsable omitió analizar que la repetición sistemática de un mismo mensaje, constituye un mecanismo de posicionamiento territorial, cuyo efecto es generar recordación e identificación en la ciudadanía. Por lo que la autoridad responsable debió valorar la propaganda como un fenómeno integral de comunicación política y no como expresiones aisladas carentes de impacto.

- **AGRAVIO TERCERO: Vulneración al principio de Equidad.**

60. Sostiene la parte actora que la determinación vulnera el principio de equidad, al permitir la permanencia de propaganda que por su naturaleza y forma de difusión, genera una ventaja indebida en el espacio público, pues la colocación reiterada de bardas introduce un elemento de posicionamiento anticipado ya que influye en la construcción de reconocimiento y preferencia frente a la ciudadanía.
61. En ese sentido, señala que la equidad en la contienda no se limita a evitar propaganda electoral explícita fuera de los tiempos legales, sino a impedir que conductas que de manera anticipada generen condiciones de ventaja mediante la exposición sistemática de nombres o mensajes en el entorno público.
62. Sin embargo, aduce que la autoridad responsable se limitó a descartar la existencia de afectación con base en criterios restrictivos y descontextualizados, sin explicar por qué aun estando acreditada la difusión reiterada de la propaganda en el territorio, ésta no representa un riesgo para la equidad, ni desarrolla un razonamiento que justifique la inexistencia de

posicionamiento.

63. Expone que la conclusión de la autoridad resulta insostenible y lógicamente contradictoria, al pretender que la leyenda “*CANCÚN CON SANÉN*” puede referirse a cualquier Sanen, desconociendo que el ciudadano denunciado es la única persona con proyección pública en ese ámbito territorial.
64. Alega que bajo esa lógica cualquier propaganda que omita el nombre completo de podría considerarse desvinculada de su destinatario, aun cuando en los hechos su identificación resulte evidente para el electorado.
65. Finalmente, manifiesta que la postura de la autoridad responsable, no solo evidencia un entendimiento restrictivo del estándar aplicable, sino que conduce a un resultado artificioso que desconoce la realidad comunicativa en la que se inserta la propaganda, con lo que se confirma la indebida valoración del caso y se refuerza la necesidad de revocar el acuerdo impugnado.

2. Consideraciones de la responsable.

-Acuerdo impugnado.

66. Determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas al considerar que, del análisis preliminar realizado bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, no se advertían elementos suficientes para inferir, siquiera de manera indiciaria, la probable comisión de las infracciones denunciadas. En específico, sostuvo que si bien mediante las diligencias de inspección ocular se acreditó la existencia de diversas bardas con la frase “*CANCÚN CON SANÉN*”, ello no era suficiente para vincular preliminarmente al denunciado con los hechos denunciados, ni para acreditar que dicha propaganda tuviera como finalidad posicionarlo indebidamente ante el electorado.
67. Asimismo, la Comisión razonó que los hechos denunciados se mantenían en un plano meramente inferencial, pues no existían elementos probatorios mínimos que permitieran justificar, bajo el estándar cautelar, una medida de suspensión o retiro de la propaganda denunciada. Incluso, retomó criterios

jurisdiccionales emitidos por este órgano jurisdiccional en los que se sostuvo que no era posible advertir una relación directa entre las bardas y el sujeto denunciado, ni una incidencia cierta respecto del proceso electoral próximo, tomando en cuenta además la temporalidad existente entre la certificación de las bardas y el inicio del proceso electoral.

68. De igual manera, precisó que las medidas cautelares únicamente proceden cuando existe una afectación concreta y actual que requiera protección provisional y urgente; sin embargo, en el caso, estimó que no se actualizaban tales extremos, ya que de la investigación preliminar no se desprendían indicios suficientes de actos anticipados de precampaña, promoción personalizada o uso indebido de recursos públicos.
69. Por otra parte, respecto de la tutela preventiva solicitada para ordenar al denunciado abstenerse de realizar futuros actos anticipados de precampaña, la responsable consideró que ello descansaba sobre hechos futuros de realización incierta, ya que no existían elementos objetivos y ciertos que permitieran concluir, siquiera preliminarmente, que las conductas denunciadas fueran a repetirse. Por ello, concluyó que se actualizaban las hipótesis de improcedencia previstas en el artículo 58, fracciones II y III, del Reglamento de Quejas y Denuncias.
70. Finalmente, la Comisión precisó que la determinación adoptada no implicaba un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sino únicamente respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, reservándose el análisis integral de las conductas denunciadas para el momento procesal oportuno.

-Informe Circunstanciado.

71. La autoridad responsable sostiene que los agravios formulados por la parte actora resultan infundados, al partir de premisas erróneas respecto del alcance del análisis cautelar y de los elementos probatorios existentes en autos.
72. Respecto del primer agravio, relativo a la indebida aplicación del estándar cautelar, refiere que la Comisión sí realizó un análisis preliminar conforme a la naturaleza de las medidas cautelares y a la jurisprudencia aplicable,

precisando que dichas medidas tienen por objeto preservar la materia del litigio y evitar daños irreparables, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.

73. En ese sentido, señala que no se acreditó el elemento personal de la infracción, pues las bardas únicamente contienen la frase “*CANCÚN CON SANÉN*”, sin elementos adicionales que permitan vincular de manera inequívoca dicha expresión con el denunciado, siendo insuficiente la coincidencia de un apellido para fincar responsabilidad en materia electoral. Asimismo, refiere que el denunciante no aportó pruebas que acreditaran la supuesta aspiración política del denunciado.
74. De igual forma, argumenta que tampoco se actualizó el elemento objetivo, ya que no existe prueba, ni siquiera indiciaria, de que las bardas constituyan propaganda gubernamental o estén vinculadas con algún ente público o partido político, además de que su contenido no exalta cualidades, logros o actividades del denunciado, ni contiene llamados expresos o equivalentes funcionales al voto.
75. En cuanto al elemento temporal, sostiene que no se acreditó, debido a que aún no ha iniciado el proceso electoral local y faltan aproximadamente nueve meses para su comienzo, sin que existan elementos que permitan advertir un posicionamiento anticipado del denunciado.
76. Por otra parte, respecto del segundo agravio, relacionado con la indebida valoración del contenido y contexto de la propaganda, la responsable argumenta que el actor pretende que en sede cautelar se realice un análisis integral y exhaustivo propio del estudio de fondo, lo cual excedería la naturaleza provisional de las medidas cautelares y generaría un prejuzgamiento indebido de la controversia.
77. Finalmente, en relación con el tercer agravio, relativo a la vulneración al principio de equidad en la contienda, la autoridad responsable sostiene que no se acreditó, ni siquiera de manera indiciaria, vínculo alguno entre las bardas denunciadas y el denunciado, así como tampoco la existencia de propaganda dirigida a posicionarlo electoralmente o generar apoyo ciudadano. Por ello, considera que no existen elementos suficientes para ordenar el retiro o

suspensión de la propaganda denunciada bajo el estándar propio de las medidas cautelares.

IV. LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

78. La controversia jurídica que debe resolver esta autoridad jurisdiccional consiste en determinar si la autoridad responsable justificó debidamente la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas respecto de la propaganda denunciada; específicamente, si realizó un análisis preliminar integral y contextual conforme a los estándares aplicables en sede cautelar o si, por el contrario, la determinación impugnada se sustentó en una valoración restrictiva e insuficiente de los elementos acreditados en autos.
79. En ese sentido, corresponde determinar si, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro de la demora, a partir de un análisis preliminar, las bardas con la frase “*CANCÚN CON SANÉN*” constituyen únicamente propaganda genérica, como lo sostuvo la autoridad responsable, o si, como lo plantea la parte actora, su permanencia y difusión reiterada podrían generar un posible riesgo de afectación al principio de equidad en la contienda electoral.
80. En ese sentido por cuestión de método y al ser **tres agravios**, sus argumentos serán estudiados de manera conjunta. 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*”⁹.
81. Así, de acuerdo al criterio emitido por la Sala Superior, el juzgador debe analizar de manera integral el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.
82. En el caso, a fin de pronunciarse en relación con los motivos de agravios hechos valer, se considera oportuno pronunciarse con el marco jurídico de las

⁹ 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/#/>

garantías constitucionales que la parte actora considera vulneradas.

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.
- 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 legalmente¹⁰.

¹⁰ 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/>

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 decisión¹¹.

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 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

¹¹ 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/>

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.

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.

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.

V. ESTUDIO DE FONDO.

1. Decisión.

83. Para este Tribunal, 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 posible afectación al principio de equidad en la contienda, resultan **fundados**, por las consideraciones que se exponen a continuación:
84. En el caso concreto, si bien del análisis realizado por la responsable no se advirtieron elementos suficientes para vincular de manera preliminar al denunciado, en su carácter de diputado local, con las pintas de bardas que contienen la frase “*CANCÚN CON SANÉN*”, al estimarse que el uso de la palabra “Sanén” no permitía generar automáticamente dicha asociación, lo

cierto es que la autoridad dejó de atender otros elementos relevantes para el estudio cautelar.

85. Lo anterior, porque la autoridad responsable sustentó la improcedencia de las medidas cautelares en un análisis limitado, esencialmente al determinar si la palabra “Sanén” permitía identificar plenamente al denunciado, sin llevar a cabo un estudio exhaustivo, integral y contextual de los elementos que rodeaban la difusión de la frase “*CANCÚN CON SANÉN*”.
86. En efecto, la autoridad responsable dejó de valorar adecuadamente circunstancias relevantes -para la determinación en sede cautelar- relacionadas con la reiteración, permanencia y difusión sistemática de las bardas denunciadas, así como el posible impacto que dicha propaganda podía generar en el territorio donde fue colocada.
87. Lo anterior resulta relevante, pues se acreditó, al menos de manera preliminar, la existencia de cuarenta y dos bardas con la referida frase, circunstancia que evidenciaba una difusión sistemática y reiterada del mensaje, lo que razonablemente ameritaba un análisis bajo la apariencia del buen derecho y el peligro de la demora, sobre su posible incidencia en los principios rectores de la materia electoral, particularmente el de equidad en la contienda.
88. Así, aun cuando la autoridad responsable consideró que no existían elementos suficientes para vincular al denunciado con la propaganda, ello no la eximía de analizar si la permanencia y difusión masiva de las bardas podía generar, de manera preliminar, un posicionamiento indebido ante la ciudadanía o un posible riesgo al principio de equidad.
89. Dicha circunstancia, por sí misma, ameritaba un análisis preliminar respecto del posible impacto que la difusión sistemática de esa propaganda podía generar en el principio de equidad, ya que la existencia y permanencia de un número considerable de bardas en espacios públicos de alta visibilidad podía producir un efecto de exposición continua ante la ciudadanía.

2. Justificación

90. Primeramente, es importante recordar que, conforme a los criterios sostenidos por las Salas del TEPJF¹², las medidas cautelares en materia electoral tienen un carácter preventivo y provisional, ya que su finalidad no consiste en sancionar conductas ni resolver de manera definitiva el fondo de la controversia, sino en evitar posibles afectaciones a los principios rectores de la materia electoral mientras se emite la resolución correspondiente.
91. 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.¹³
92. En ese sentido, las medidas cautelares funcionan como mecanismos de tutela preventiva dirigidos a evitar daños irreparables o la generación de riesgos al orden jurídico electoral durante la sustanciación del procedimiento. Particularmente, buscan inhibir la continuación o repetición de actos que, de manera preliminar, pudieran vulnerar principios como la legalidad, imparcialidad y, especialmente, la equidad en la contienda.
93. Por lo que, a la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.
94. Por ello, 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.
95. Entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el

¹² Véase las Sentencias SX-JDC-762/2017, SX-JE-10/2024 y SUP-REP-22/2025.

¹³ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

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.

96. Ahora bien, en principio, las medidas cautelares no son procedentes sobre hechos futuros. No obstante, pueden dictarse en su vertiente de tutela preventiva cuando se pretenda evitar hechos o conductas futuras que potencialmente constituyan una infracción y que sean de inminente o potencialmente inminente celebración.¹⁴
97. Un acto es de inminente realización y puede ser sujeto a medidas cautelares de tutela preventiva cuando:
- i) Su realización únicamente depende de que se cumplan determinadas formalidades;
 - ii) Anteriormente ya se ha celebrado un acto de las mismas características, de modo que existen elementos reales y objetivos de su celebración, es decir, cuando existe sistematicidad en la conducta¹⁵ y
 - iii) Que la realización de ese acto o evento genere una vulneración en los derechos y principios que se buscan proteger¹⁶.
98. De reunirse estos elementos, se justificaría el dictado de la medida cautelar desde la vertiente de la tutela preventiva¹⁷.
99. En el presente asunto, la parte actora sostiene que la autoridad responsable declaró indebidamente improcedentes las medidas cautelares solicitadas, al concluir que la frase “*CANCÚN CON SANÉN*” correspondía a propaganda genérica, sin llevar a cabo, desde su perspectiva un análisis completo y contextual de las circunstancias en que dicha propaganda fue difundida. Por ello, considera que sí existían elementos suficientes, al menos de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, para advertir un posible riesgo de afectación al principio de equidad en la contienda electoral.

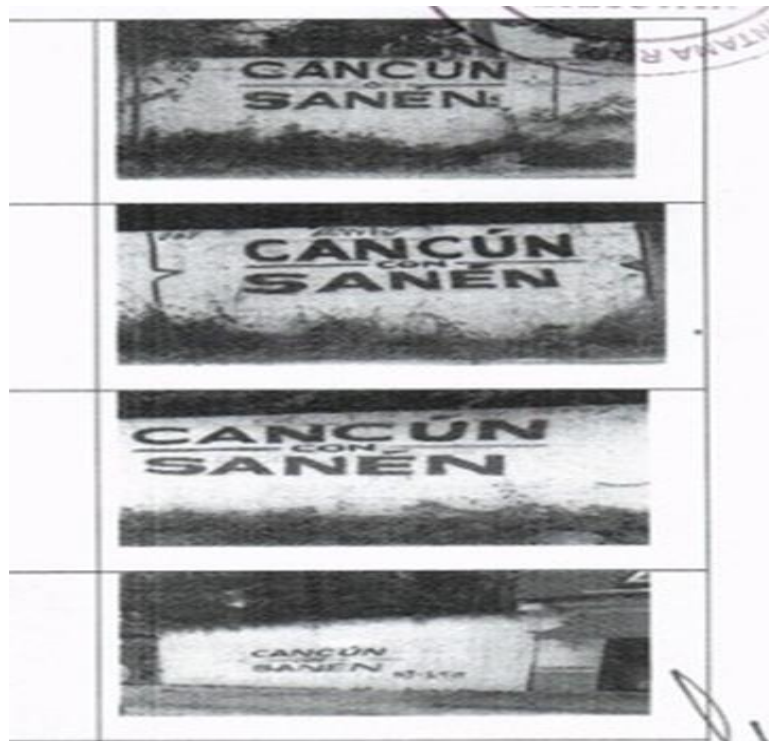
¹⁴ Ver las sentencias SUP-REP-1083/2023, SUP-REP-37/2022, SUP-JE-13/2020, SUP-REP280/2018, SUP-REP-17/2017, de entre otras.

¹⁵ Véase la sentencia SUP-REP-37/2022.

¹⁶ Ver las sentencias relativas a los expedientes SUP-REP-807/2022, SUP-REP-588/2022, SUPREP-538/2022, de entre otros.

¹⁷ Ver la sentencia SX-JE-172/2023.

100. Como se adelantó, a juicio de este Tribunal los agravios resultan **fundados**, ya que la autoridad responsable sustentó la negativa de las medidas cautelares en una valoración limitada y restrictiva de los hechos denunciados, dejando de analizar, de manera integral, los elementos acreditados y el posible impacto que la propaganda podía generar respecto de los principios rectores de la materia electoral, particularmente el de equidad en la contienda.
101. En este tenor, derivado de las diligencias de inspección ocular practicadas la autoridad responsable tuvo por acreditadas, la existencia preliminar de cuarenta y dos bardas de las cincuenta y uno denunciadas, de las que se puede observar lo siguiente:



102. Del análisis de la resolución controvertida se advierte que la autoridad responsable realizó el estudio de las conductas denunciadas consistentes en promoción personalizada, actos anticipados de precampaña y uso indebido de recursos públicos.
103. Respecto de la posible promoción personalizada, la autoridad responsable atendió los parámetros establecidos en la Jurisprudencia 12/2015, relativa a los elementos para identificar este tipo de propaganda, por lo que procedió al análisis de los elementos personal, objetivo y temporal.

104. En cuanto al elemento personal, determinó preliminarmente que no se acreditaba, al considerar que no existía una relación directa e indudable entre el denunciado y la frase contenida en las bardas “*CANCÚN CON SANÉN*”, pues estimó que no obraban elementos suficientes para vincular objetivamente al denunciado con dicha propaganda. Bajo esa lógica, concluyó que la frase denunciada constituía un mensaje genérico y sostuvo que, para fincar una posible responsabilidad en materia electoral, debía existir una identidad plena del sujeto denunciado.
105. Por lo que hace al elemento objetivo, la responsable consideró que tampoco se actualizaba, ya que no advirtió un nexo entre las bardas denunciadas y la difusión de propaganda por parte de algún poder público o partido político. Asimismo, razonó que el contenido de la frase no estaba encaminado, de manera evidente, a posicionar personalmente a un servidor público, ni podía interpretarse automáticamente como un llamamiento al voto.
106. Finalmente, respecto del elemento temporal, determinó que no se actualizaba, al señalar que actualmente no se desarrolla un proceso electoral y que, para el inicio del próximo proceso comicial, aún faltaban aproximadamente nueve meses.
107. Por otra parte, respecto de los actos anticipados de precampaña, la autoridad responsable sustentó su análisis en las Jurisprudencias 2/2018 y 2/2023, relativas a los elementos para la configuración de dicha infracción.
108. En ese sentido, consideró que, si bien preliminarmente las bardas contenían un mensaje dirigido a la ciudadanía en general y se encontraban ubicadas en espacios públicos de libre acceso, la frase denunciada no constituía una manifestación abierta, inequívoca o explícita de solicitud del voto en favor de una persona, partido político o aspiración electoral determinada, ni advertía elementos que permitieran concluir que el denunciado buscara posicionarse anticipadamente frente al electorado. Por ello, tuvo por no acreditado el elemento subjetivo.
109. Asimismo, estimó que tampoco se actualizaba el elemento temporal, reiterando que no se encontraban próximos los tiempos electorales y que no existían

indicios suficientes de una estrategia anticipada de posicionamiento político-electoral.

110. Finalmente, por cuanto hace al presunto uso indebido de recursos públicos, la autoridad responsable declaró improcedente la medida cautelar solicitada, al considerar que el análisis de dicha infracción correspondía al estudio de fondo del procedimiento.
111. No obstante lo anterior, para este Tribunal el análisis efectuado por la autoridad responsable resultó insuficiente y restrictivo en sede cautelar, pues si bien atendió formalmente a los elementos que integran las conductas denunciadas, centró su determinación exclusivamente en la falta de acreditación preliminar de una identificación plena del denunciado con las bardas materia de queja.
112. Ello provocó que dejara de valorar otros elementos relevantes que sí se encontraban acreditados en autos, tales como el número de bardas, su distribución territorial, su permanencia y la sistematicidad en la difusión del mensaje denunciado.
113. Incluso, la propia autoridad reconoció (como se advierte del análisis contenido en el párrafo 118 del acuerdo impugnado) que las bardas estaban dirigidas preliminarmente a la ciudadanía en general y que se encontraban ubicadas en espacios públicos de libre acceso; sin embargo, limitó su análisis a sostener que no existía vínculo suficiente con el denunciado, sin ponderar el posible impacto que la permanencia masiva de dicha propaganda podía generar en el contexto electoral.
114. En ese sentido, la autoridad responsable perdió de vista la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, cuya finalidad consiste precisamente en evitar riesgos o afectaciones potenciales a los principios rectores de la materia electoral mientras se resuelve el fondo del asunto.
115. Esto se debe a que 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.

116. 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 no bajo un estándar restrictivo y limitado a las conductas denunciadas, pues las medidas cautelares no tienen por objeto acreditar de manera definitiva la infracción denunciada, sino evitar que la posible afectación a los principios rectores de la materia electoral continúe produciéndose mientras se resuelve la controversia principal.
117. De ahí que, tratándose de propaganda cuya difusión pudiera generar preliminarmente un posible efecto de posicionamiento o exposición favorecedora frente a la ciudadanía, 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.
118. 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.
119. En ese sentido, si bien la autoridad responsable analizó y motivó las infracciones denunciadas, lo cierto es que realizó un estudio restrictivo y limitado, que deviene indebido al no haber sido exhaustivo respecto de los demás elementos que obraban en el expediente.
120. Así, aun cuando preliminarmente no se tuviera plenamente acreditada la identidad del denunciado con la propaganda denunciada, la existencia de cuarenta y dos bardas distribuidas en diversos puntos del municipio de Benito Juárez, ameritaba un análisis exhaustivo respecto del posible impacto que su permanencia y difusión sistemática podía generar en la ciudadanía.
121. Por otro lado, la autoridad responsable descartó la actualización del elemento temporal bajo el argumento de que aún no había iniciado el proceso electoral;

sin embargo, omitió considerar que la permanencia prolongada de la propaganda denunciada podía generar, de manera gradual, un efecto de posicionamiento ante la ciudadanía conforme se aproxime los tiempos comiciales.

122. En ese sentido, la exposición continua y reiterada de las bardas en espacios públicos podía incidir progresivamente en la percepción del electorado y, eventualmente, traducirse en una posible afectación al principio de equidad en la contienda, circunstancia que debía ser valorada desde una perspectiva cautelar y preventiva.
123. Además, este Tribunal estima que la frase “CANCÚN CON SANÉN” no fue valorada de manera integral y contextual por la autoridad responsable, particularmente atendiendo a la palabra como la ubicación territorial, y sistematicidad del número de bardas acreditadas en autos.
124. Porque más allá de efectuar únicamente el análisis formal de los elementos que configuran los actos anticipados de precampaña o la posible promoción personalizada, la autoridad responsable también debía ponderar preliminarmente, las circunstancias específicas en las que la propaganda fue difundida, particularmente la reiteración del mensaje y la exposición derivada de la existencia de múltiples bardas distribuidas en diversos puntos del municipio de Benito Juárez.
125. Lo anterior, atendiendo a la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, cuya finalidad consiste precisamente en evitar posibles afectaciones a los principios rectores de la materia electoral antes de que éstas se materialicen de forma irreparable. En ese sentido, cuando existe propaganda difundida de manera reiterada y permanente en espacios públicos en las que pudieran ser notoriamente visibles, la autoridad electoral se encuentra obligada a realizar un análisis contextual e integral sobre el posible impacto que dicha exposición continua puede generar en la ciudadanía.
126. Lo mencionado, se robustece con la tesis XII/2015, de rubro: ‘MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN

EL QUE SE PRESENTA', la cual establece que el estudio en sede cautelar no puede limitarse a una apreciación aislada del hecho denunciado, sino que debe realizarse a partir de un análisis integral que atienda tanto a su contenido como a las circunstancias en que se desarrolla.

127. En efecto, la existencia de diversas bardas con una misma frase, distribuidas en distintos puntos de una misma demarcación territorial, no constituye un hecho aislado, sino una posible difusión sistemática de propaganda que, de manera preliminar, podría generar un impacto en la ciudadanía.
128. De tal forma que, si bien la palabra “*Sanén*” no permite, por sí sola, identificar plenamente a persona alguna, lo cierto es que la frase “*CANCÚN CON SANÉN*”, analizada en su conjunto, pudiera transmitir la idea de respaldo de una determinada población o territorio hacia una persona.
129. Así, aunque preliminarmente no se tenga acreditada de manera plena la identidad del denunciado con la propaganda, la permanencia y reiteración de ese mensaje en espacios públicos que pueden ser identificables, sí podía generar indicios de una posible afectación a los principios en materia electoral.
130. Esto es relevante, porque la palabra “*Cancún*” hace referencia directa a una ciudad del Estado de Quintana Roo y, al vincularse con la expresión “*con Sanén*”, puede proyectar ante la ciudadanía una percepción de apoyo o posicionamiento.
131. En ese contexto, la autoridad responsable debía considerar que la permanencia de las bardas denunciadas, aun bajo un análisis preliminar, podía producir un efecto de exposición continua y sistemática ante la ciudadanía, lo que justificaba un estudio cautelar más exhaustivo respecto del posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral.
132. Por tanto, este Tribunal estima que la responsable omitió realizar un análisis contextual e integral de la propaganda denunciada a la luz de la naturaleza cautelar, pues se limitó a descartar la existencia de la identificación plena del denunciado y los plazos de un proceso electoral, sin valorar adecuadamente el

impacto que podía generar la difusión masiva y reiterada de las bardas acreditadas.

133. En ese sentido, la indebida motivación y la falta de exhaustividad del acuerdo controvertido radicó en que la autoridad descartó la adopción de las medidas cautelares por el hecho de que no existía un nexo entre el denunciado y las bardas, dejando de valorar si la propaganda denunciada, atendiendo a sus características, difusión y permanencia podía generar objetivamente un posible riesgo de afectación a la equidad en la contienda electoral.
134. Lo que debía analizarse adicionalmente y de manera preliminar era si la existencia de las bardas con una misma frase difundidas en diversos puntos de la ciudad de Cancún, resultaban 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.
135. Sobre esa base, y particularmente considerando la reiteración del mensaje denunciado, su permanencia, y difusión de 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 resuelve el fondo de la controversia.
136. 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.
137. 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.

138. Lo anterior de conformidad con el criterio sostenido por el TEPJF¹⁸ el cual estable que, para el dictado de medidas cautelares, no es relevante demostrar preliminarmente quiénes son los responsables de los hechos denunciados, ya que lo jurídicamente trascendente es prevenir daños irreparables a los derechos o principios constitucionales que rigen la materia electoral.
139. En ese sentido, la deficiencia del análisis realizado por la autoridad responsable radicó en que, pese a reconocer la existencia material de la propaganda denunciada, descartó la procedencia de las medidas cautelares mediante una interpretación aislada y literal de la frase controvertida, sin ponderar adecuadamente otros elementos objetivos que sí se encontraban acreditados en el expediente.
140. Entre dichos elementos destacan la existencia de cuarenta y dos bardas con la frase “CANCÚN CON SANÉN”, su colocación en distintos puntos de la ciudad, su permanencia en espacios públicos y la exposición reiterada del mensaje ante la ciudadanía, circunstancias que, analizadas de manera conjunta, ameritaban un estudio cautelar más exhaustivo respecto de un posible efecto de posicionamiento o una percepción favorable susceptible de incidir en las condiciones de equidad que deben regir toda contienda electoral.
141. Lo anterior, 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.
142. En efecto, la difusión constante de una misma frase en múltiples bardas distribuidas en diversos puntos de la ciudad 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.
143. Bajo esa lógica, el análisis de la autoridad responsable no debía limitarse a determinar si el contenido de la propaganda permitía acreditar plenamente los

¹⁸ Véase sentencias: SUP-REP-457/2023 y SUP-REP-482/2023.

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.

144. 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 identificación cierta de la persona eventualmente beneficiada con la propaganda, mientras se resolvía el fondo del procedimiento.
145. Por ello, que no pasa inadvertido para este Tribunal que la autoridad responsable sí realizó un análisis respecto de la propaganda denunciada; sin embargo, dicho estudio resultó insuficiente y restrictivo para efectos cautelares, al no valorar integralmente el contexto, permanencia, reiteración y posible incidencia de la propaganda frente al principio de equidad en la contienda electoral.
146. En ese sentido, 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 adicionalmente debió valorar otros elementos relevantes derivados de la difusión, permanencia y alcance territorial de la propaganda denunciada.
147. 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 denunciada en distintas bardas distribuidas en diversos puntos del municipio de Benito Juárez, 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.

148. 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.
149. 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.
150. Finalmente, por cuanto hace a la petición del actor consistente en ordenar al denunciado que se abstenga de continuar realizando este tipo de acciones, este Tribunal considera que no ha lugar a conceder dicha petición.
151. Lo anterior, porque si bien en la presente resolución se determinó procedente el dictado de medidas cautelares respecto del retiro de las bardas denunciadas, ello obedeció a la necesidad de evitar un posible riesgo de afectación a los principios rectores de la materia electoral derivado de la permanencia y difusión de la propaganda denunciada.
152. Sin embargo, de las constancias que obran en autos no existen, en esta etapa preliminar, elementos objetivos, suficientes y conducentes que permitan inferir de manera directa al denunciado la autoría o colocación de las pintas de bardas materia de controversia.
153. En consecuencia, este órgano jurisdiccional considera que no resulta jurídicamente viable imponerle una obligación de abstención en los términos solicitados por la parte actora.
154. Por tanto, las medidas cautelares se conceden únicamente respecto del retiro de la propaganda denunciada, mas no bajo el alcance pretendido por la parte actora.

3. Efectos de la sentencia

155. 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.
156. En consecuencia, este Tribunal determina **la procedencia de las medidas cautelares solicitadas** dentro del POS correspondiente.
157. Por tanto, se ordena a la autoridad responsable que, en un plazo de tres días hábiles contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, emita una nueva determinación en la que, en ejercicio de sus atribuciones y bajo un análisis acorde con la naturaleza preventiva de las medidas cautelares determine, implemente u ordene las acciones idóneas, necesarias, razonables y eficaces para el retiro, borrado o cobertura de las bardas denunciadas que contengan la frase *“CANCÚN CON SANÉN”*.
158. Lo anterior, con la finalidad de evitar la permanencia y difusión continuada de la propaganda denunciada mientras se resuelve el fondo del procedimiento, privilegiando la tutela preventiva del principio de equidad en la contienda electoral y evitando posibles efectos de posicionamiento derivados de la exposición reiterada del mensaje frente a la ciudadanía.
159. 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.
160. 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.
161. 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.

162. 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.

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

MAGISTRADA

CLAUDIA ÁVILA GRAHAM

THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS