



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: JE/036/2026.

PROMOVENTE: RAFAEL FERNANDO MARÍN MOLLINEDO.

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 los trece días del mes de octubre del año dos mil veintiséis¹.

Sentencia que **revoca** el acuerdo **IEQROO/CQyD/A-MC-040/2026** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto del cumplimiento de la medida cautelar, dictada dentro del expediente **IEQROO/POS/072/2026**, para lo efectos precisados en la presente resolución.

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-040/2026 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto del cumplimiento de la medida cautelar, dictada dentro del expediente IEQROO/POS/072/2026 .
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	Rafael Fernando Marín Mollinedo.
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.
Sala Xalapa / SRX	Sala Regional Xalapa 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:
- Escrito de queja primigenia.** El doce de mayo la ciudadana Fianny Yajaira Ajanel Alejo presentó una queja en contra de la parte actora por la supuesta realización de conductas consistentes en actos anticipados de precampaña y/o campaña, beneficio indebido derivado de actos de terceros a su favor, así como la vulneración a los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad en la contienda, solicitando la adopción de medidas cautelares.
- Registro POS.** En misma fecha del antecedente inmediato anterior, la Dirección Jurídica del Instituto registró el escrito de queja como POS, asignándole el número de expediente IEQROO/POS/072/2026.

4. **Acuerdo de Medida Cautelar.** El veintiuno de mayo la autoridad responsable emitió el acuerdo² de medidas cautelares en el que determinó la procedencia de éstas. Mismo que fue impugnado ante este Tribunal.
5. **Cuaderno de Antecedentes³.** El dieciséis de junio la ciudadana Fiany Yajayra Ajanel Alejo presentó un escrito por medio del cual solicitó la imposición de medios de apremio a efecto de lograr el cumplimiento de la medida cautelar decretada mediante acuerdo de fecha veintiuno de mayo, dictado dentro del POS radicado bajo el número de expediente IEQROO/POS/072/2026, por lo que la Dirección Jurídica ordenó abrir el cuaderno de antecedentes.
6. **Inspección ocular.** El mismo dieciséis de junio, se levantó el acta circunstanciada de inspección ocular a las **veintiséis** URL'S aportadas por la referida ciudadana.
7. **Acuerdo impugnado⁴.** El treinta de junio, la Comisión emitió el acuerdo por medio del cual se determinó respecto del cumplimiento de la medida cautelar, dictada dentro del expediente IEQROO/POS/072/2026. En el cual concluyó lo siguiente:

Apercibir al C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, que, de persistir en el incumplimiento de la orden de retiro o de continuar realizando eventos masivos y propaganda que apunten a su posicionamiento anticipado, se le impondrá una medida de apremio conforme a lo previsto en el artículo 26 del Reglamento y, de forma paralela, se ordenará el inicio de un Procedimiento Ordinario Sancionador exclusivamente para sancionar el desacato a los mandatos de la autoridad electoral.

Ordenar al C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, y a la organización "Amigos de Rafa Marín" para que en un plazo que no exceda las cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, realicen todas las gestiones pertinentes para la suspensión, retiro o eliminación definitiva de las publicaciones, URLs y contenido digital denunciados e individualizados en el apartado de pruebas del presente documento jurídico."
8. **Presentación de la demanda.** El siete de julio, la parte actora presentó ante el Instituto, un Juicio Electoral en contra del acuerdo mencionado en el antecedente siete.

² Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-020/2026.

³ Registrado bajo el número IEQROO/CA-012/2026.

⁴ IEQROO/CQyD/A-MC-040/2026.

9. **Aviso de interposición.** El ocho de julio, vía correo electrónico se recibió un oficio signado por el Director Jurídico del Instituto, mediante el cual dio aviso de un Juicio Electoral interpuesto por la parte actora, en el que controvierte el acuerdo emitido por la Comisión.
10. **Juicio Electoral JE/010/2026.** El quince de julio, este órgano jurisdiccional emitió sentencia en la que confirmó el acuerdo de medidas cautelares señalado en el antecedente número cuatro.
11. **Acuerdo de Pleno.** Por acuerdo plenario⁵ de este Tribunal quedó aprobado el primer periodo vacacional para el personal del Tribunal, comprendido del dieciséis al treinta y uno de julio, reanudándose las actividades ordinarias el tres de agosto, por tanto, los días antes señalados se consideraron inhábiles para el cómputo de plazos y términos legales en los asuntos de competencia del Tribunal.
12. **Impugnación ante SRX.** El veintiuno de julio, la parte actora promovió un juicio general⁶ ante la Sala Xalapa, a fin de controvertir la sentencia dictada por este Tribunal en el expediente **JE/010/2026**. Al resolver dicho medio de impugnación, la Sala Regional **confirmó la sentencia** emitida por este órgano jurisdiccional.
13. **Escrito de tercería.** El veintisiete de julio, la ciudadana Fiany Yajayra Ajanel Alejo, presentó ante la oficialía de partes del Instituto su escrito de tercero interesado, al estimar que existe un derecho incompatible con el de la parte actora.
14. **Remisión del expediente.** El cuatro de agosto, el Director Jurídico del Instituto 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

15. **Radicación y turno.** El cinco de agosto, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar y registrar el expediente **JE/036/2026**, turnándolo a la

⁵ De fecha diecinueve de enero.

⁶ Radicado como SX-JG-79/2026.

ponencia de la Magistrada Thalía Hernández Robledo, en estricta observancia al orden de turno.

16. **Auto de admisión y cierre.** El diez de agosto, al estimarse satisfechos los requisitos legales, se admitió a trámite la queja y, posteriormente se declaró cerrada la instrucción, al no existir diligencias pendientes por desahogar.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

17. 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 acuerdo⁷ emitido por la Comisión, mediante el cual se pronunció respecto del cumplimiento de la medida cautelar, dictada dentro del expediente IEQROO/POS/072/2026.
18. 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”*⁸, de fecha diez de enero de dos mil veintidós.

2. Procedencia.

19. **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

⁷ IEQROO/CQyD/A-MC-040/2026.

⁸ Consultable en http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2022/Enero/resolucion/11_9.pdf

de fondo de la controversia planteada por la parte actora.

20. **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.
21. **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.
22. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 3/2000, de rubro: “AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR⁹”.
23. Asimismo, en el caso resulta aplicable el criterio¹⁰ 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.
24. 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

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

¹⁰ El criterio referido se encuentra sustentado en la Jurisprudencia 2/98, de rubro: “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.

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

disposición aplicada.

25. 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.

26. 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-040/2026, emitido por la Comisión, se deje sin efectos el mismo y se le restituya el pleno goce de sus derechos vulnerados.
27. Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, el acuerdo controvertido es contrario a Derecho, pues la Comisión atendió la solicitud de imposición de medios de apremio, derivada del presunto incumplimiento de las medidas cautelares decretadas en el expediente IEQROO/POS/072/2026, mediante un cuaderno de antecedentes y no a través del procedimiento sancionador correspondiente, y a partir de ello, controvierte la determinación de un supuesto incumplimiento de dichas medidas, su alcance y valoración probatoria, así como la procedencia de los medios de apremio y del apercibimiento decretados, incluyendo el condicionamiento de su eventual imposición a la persistencia del supuesto incumplimiento, al estimar que tales determinaciones excedieron los alcances de las medidas cautelares originalmente decretadas y de la vía empleada para su conocimiento.
28. **Síntesis de agravios.** Del escrito de demanda, se advierte que la parte actora en esencia hace valer siete motivos de agravios consistentes en:

-AGRAVIO PRIMERO: Improcedencia de la vía empleada.

29. Sostiene que el acuerdo impugnado vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva, porque la Comisión

determinó el supuesto incumplimiento de una medida cautelar mediante un cuaderno de antecedentes, aun cuando dicha cuestión constituye una incidencia derivada del procedimiento ordinario sancionador en el que fue emitida la medida.

30. Refiere que la solicitud presentada por la denunciante planteaba dos cuestiones jurídicamente distintas: por una parte, el análisis preliminar de nuevas publicaciones para determinar si justificaban la emisión de nuevas medidas cautelares y, por otra, la determinación de si esas publicaciones acreditaban el incumplimiento de una medida cautelar previamente decretada, a efecto de imponer medidas de apremio.
31. Aduce que la autoridad confundió el análisis cautelar de hechos nuevos con la determinación formal del supuesto incumplimiento de una resolución anterior, pues trasladó las conclusiones obtenidas en el análisis preliminar de las nuevas publicaciones para tener por acreditado el desacato a la medida cautelar.
32. Asimismo, señala que, conforme a los criterios de la Sala Superior, el incumplimiento de una medida cautelar constituye una incidencia procesal que debe sustanciarse mediante el cauce correspondiente y que, al derivar la medida del procedimiento ordinario sancionador, su posible incumplimiento debe guardar correspondencia con el procedimiento del cual deriva.
33. En ese sentido, sostiene que la autoridad aplicó indebidamente la figura del cuaderno de antecedentes, pues dicha vía está prevista para asuntos que, por sus características, no corresponden a un procedimiento sancionador, mientras que en el caso se trataba de una incidencia directamente vinculada con un procedimiento ordinario sancionador previamente instaurado.
34. Finalmente, argumenta que la autoridad no justificó la disposición constitucional, legal o reglamentaria que la facultara para determinar, mediante un cuaderno de antecedentes, el incumplimiento de una medida cautelar, declarar procedentes medidas de apremio y emitir un apercibimiento. Por ello, considera que el vicio en la vía procesal utilizada afecta las determinaciones subsecuentes, al derivar todas ellas de una determinación de incumplimiento que no fue válidamente emitida.

-AGRAVIO SEGUNDO: Indebida determinación del incumplimiento de la medida cautelar.

35. Señala que aun suponiendo que la autoridad estuviera facultada para conocer del supuesto incumplimiento mediante la vía utilizada, la determinación impugnada resulta ilegal porque no realizó el análisis lógico-jurídico necesario para tenerlo por actualizado.
36. Sostiene que, para determinar válidamente el incumplimiento de una medida cautelar, la autoridad debía verificar la existencia y notificación de la medida, el contenido exacto de la obligación impuesta, los hechos posteriores que supuestamente actualizarían el incumplimiento, la correspondencia entre esos hechos y la obligación concreta, la atribución jurídica de las conductas al sujeto obligado y la posibilidad material y jurídica de cumplir con lo ordenado.
37. Aduce que la Comisión omitió realizar dicho análisis, pues no identificó individualmente cuál era la obligación concreta derivada de la primera medida cautelar respecto de cada publicación o conducta, ni explicó cuáles hechos posteriores se encontraban acreditados, de qué manera reproducían la conducta prohibida, por qué eran atribuibles al suscrito o si se encontraban dentro de su esfera material y jurídica de actuación.
38. Asimismo, sostiene que la autoridad confundió el análisis preliminar efectuado para determinar la procedencia de nuevas medidas cautelares con el análisis necesario para establecer el incumplimiento de una medida cautelar previamente decretada. En su concepto, el hecho de que determinadas publicaciones justificaran, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de nuevas medidas cautelares, no permitía concluir automáticamente que el destinatario hubiera incumplido la orden anterior.
39. Por otra parte, argumenta que la autoridad omitió distinguir entre actos propios y actos realizados por terceros, pese a que había presentado escritos de deslinde respecto de diversas páginas, perfiles, grupos y comunidades digitales que utilizaban su nombre, imagen o referencias vinculadas con su persona. Por ello, considera que antes de atribuirle consecuencias jurídicas, la responsable debía analizar si tenía control, administración, autorización,

coordinación o posibilidad material de intervenir en los contenidos difundidos por terceros.

40. En consecuencia, sostiene que la determinación de incumplimiento carece de debida fundamentación y motivación, al no encontrarse acreditados los elementos mínimos necesarios para establecer que desatendió una obligación concreta, exigible, atribuible y materialmente posible de cumplir.

-AGRAVIO TERCERO: Desnaturalización de la medida cautelar.

41. Menciona que la Comisión desnaturalizó el contenido de la medida cautelar originalmente decretada, al convertirla en una obligación de abstención absoluta que no fue impuesta en el acuerdo cautelar ni encuentra sustento en la legislación electoral.
42. Refiere que la autoridad consideró que la realización de eventos públicos, recorridos territoriales, reuniones con sectores sociales, difusión de notas periodísticas, encuestas y publicaciones de terceros constituirían, por sí mismas, evidencia de un incumplimiento sistemático de la medida cautelar.
43. Aduce que tal conclusión sustituye el análisis de los elementos jurídicos de los actos anticipados de precampaña o campaña por apreciaciones subjetivas, pues la autoridad no identificó expresiones concretas, llamados al voto, solicitudes de apoyo electoral, equivalentes funcionales ni elementos que permitieran demostrar objetivamente una finalidad electoral.
44. Asimismo, sostiene que la medida cautelar originalmente decretada no estableció una prohibición absoluta para participar en la vida pública, asistir a reuniones, recorrer municipios, sostener encuentros con sectores sociales, conceder entrevistas, aparecer en medios de comunicación o ejercer la libertad de expresión.
45. Por ello, considera que interpretar la medida cautelar como una prohibición general para desarrollar cualquier actividad pública implica extender indebidamente sus efectos y restringir derechos fundamentales mediante una interpretación extensiva de una medida de naturaleza excepcional, en

contravención de los principios de proporcionalidad, necesidad y mínima intervención.

46. Finalmente, señala que el apercibimiento impugnado evidencia dicha desnaturalización, al referirse de manera genérica a “eventos masivos y propaganda” y generar un mandato ambiguo que impide conocer con precisión cuál es la conducta realmente prohibida. En consecuencia, solicita que se revoque el acuerdo por haber ampliado indebidamente el alcance de la medida cautelar.

-AGRAVIO CUARTO: Indebida valoración preliminar.

47. Sostiene que que la Comisión determinó la procedencia de nuevas medidas cautelares a partir de una valoración preliminar incorrecta de las publicaciones denunciadas, pues realizó un análisis conjunto y genérico sin demostrar que cada publicación actualizara, siquiera de manera preliminar, las conductas denunciadas.
48. Respecto de las publicaciones realizadas por terceros, sostiene que no se acreditaron actos anticipados de precampaña o campaña, pues no contenían llamados expresos al voto, solicitudes de apoyo electoral, referencias a candidaturas o equivalentes funcionales que revelaran una finalidad electoral. Asimismo, señala que tampoco se acreditó un beneficio indebido, al no demostrarse coordinación, consentimiento, aceptación, financiamiento, instrucción, aprovechamiento o algún otro nexo objetivo entre los terceros y el denunciado.
49. Por cuanto hace a las publicaciones difundidas desde su perfil verificado, argumenta que la autoridad sustituyó el análisis del elemento subjetivo por apreciaciones relacionadas con la cercanía con la ciudadanía, la presencia pública, la interacción con diversos sectores sociales y la realización de actividades públicas, sin identificar expresiones que constituyeran llamados al voto o equivalentes funcionales.
50. En cuanto a las publicaciones vinculadas con el perfil denominado “Amigos de Rafa Marín”, sostiene que la autoridad presumió indebidamente su atribución

a partir de la denominación de la cuenta, sin acreditar quién la creó, administró, financió o controló, ni demostrar que el suscrito tuviera acceso, participación, coordinación o relación jurídica con quienes operaban dicho perfil.

51. Señala que resulta especialmente grave que la Comisión interprete la medida cautelar como una prohibición absoluta para desarrollar actividades públicas o comunicar su realización mediante redes sociales.
52. Pues de la lectura del acuerdo impugnado se advierte que cualquier reunión, recorrido, visita, conmemoración o publicación posterior a la emisión de la medida cautelar fue considerada como un incumplimiento, interpretación que transforma indebidamente la medida cautelar una medida cautelar concreta en una restricción general e ilimitada al ejercicio de diversos derechos fundamentales.
53. Asimismo, señala que tampoco se acreditó vulneración a los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad, al no demostrarse utilización de recursos públicos, intervención institucional, aprovechamiento del cargo, condicionamiento de programas sociales o algún otro elemento objetivo que afectara la contienda.
54. Por ello, concluye que las publicaciones analizadas no permitían sustentar preliminarmente las conductas denunciadas ni, en consecuencia, justificar las nuevas medidas cautelares, la determinación de incumplimiento, la procedencia de medidas de apremio o el apercibimiento.
55. Finalmente alude que al haberse construido toda la secuencia decisoria sobre una premisa que no fue jurídicamente demostrada, el acuerdo carece de la debida fundamentación y motivación por lo que debe revocarse

-AGRAVIO QUINTO: Indebida determinación del incumplimiento.

56. Sostiene que la Comisión concluyó que incumplió la medida cautelar previamente decretada sin demostrar que las publicaciones posteriores constituyeran una continuidad de la conducta que fue objeto de restricción.
57. Aduce que la autoridad partió de la premisa de que las publicaciones

posteriores actualizaban preliminarmente actos anticipados de precampaña o campaña, beneficio indebido derivado de actos de terceros y vulneración a los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad y, a partir de ello, concluyó que existía un incumplimiento sistemático, flagrante y reiterado de la medida cautelar.

58. Sin embargo, señala que ninguna de las publicaciones analizadas actualizaba preliminarmente las conductas que la propia Comisión tomó como fundamento para emitir nuevas medidas cautelares, por lo que desaparecía el presupuesto indispensable para afirmar que existió un incumplimiento.
59. Asimismo, refiere que la autoridad asumió que la sola existencia de publicaciones posteriores al dictado de la medida cautelar constituía automáticamente un desacato, cuando lo que debía demostrar era que cada publicación reproducía la conducta cuya continuación pretendía impedir la medida cautelar.
60. En ese sentido, considera que la responsable incurrió en un razonamiento circular, al considerar que existía incumplimiento porque las publicaciones eran supuestamente ilícitas y, al mismo tiempo, utilizar el supuesto incumplimiento para justificar la relevancia jurídica de esas publicaciones.
61. Por tanto, sostiene que la continuidad de una conducta no podía presumirse ni deducirse automáticamente de la existencia de hechos posteriores, sino que debía demostrarse que éstos reproducían los elementos que motivaron la emisión de la medida cautelar originalmente decretada.

-AGRAVIO SEXTO: Ilegalidad de la declaratoria de procedencia de la solicitud de medida de apremio.

62. Relata que la Comisión declaró procedente la solicitud de medidas de apremio sin realizar un análisis jurídico propio que justificara el ejercicio de su potestad coercitiva.
63. Refiere que la autoridad se limitó a sostener que existía un supuesto incumplimiento sistemático, flagrante y reiterado de la medida cautelar y, con

base en esa sola afirmación, determinó procedente la solicitud de medidas de apremio.

64. Aduce que la declaratoria de procedencia de dichas medidas constituye una determinación distinta e independiente de la relativa al supuesto incumplimiento, por lo que no podía considerarse una consecuencia automática de éste.
65. En ese sentido, señala que la Comisión debió explicar la finalidad específica de las medidas de apremio, por qué resultaban necesarias para obtener el cumplimiento de la medida cautelar, así como su idoneidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.
66. Asimismo, sostiene que, al encontrarse desvirtuado el supuesto incumplimiento en los agravios anteriores, también carece de sustento la procedencia de las medidas de apremio. No obstante, aun suponiendo que hubiera existido algún incumplimiento, la autoridad estaba obligada a justificar de manera autónoma por qué el ejercicio de su facultad coercitiva constituía la respuesta jurídicamente adecuada.
67. Por ello, considera que la declaratoria de procedencia de las medidas de apremio carece de fundamentación y motivación autónomas y debe revocarse.

-AGRAVIO SÉPTIMO: Ilegalidad del apercibimiento por carecer de un presupuesto jurídico válido y de fundamentación y motivación.

68. Manifiesta que el apercibimiento constituye un acto de autoridad autónomo que restringe su esfera jurídica y que, por tanto, requería una fundamentación y motivación propia, suficiente e independiente de la relativa al supuesto incumplimiento.
69. Refiere que la Comisión incorporó el apercibimiento como una consecuencia automática de haber considerado procedente la solicitud de medidas de apremio, sin explicar por qué resultaba jurídicamente necesario emitirlo.
70. Aduce que la autoridad debió justificar cuál era el riesgo concreto que pretendía prevenir, qué conducta futura buscaba inhibir, por qué el apercibimiento era

idóneo y necesario para alcanzar ese fin y por qué guardaba una relación de proporcionalidad con las circunstancias del caso.

71. Asimismo, señala que el apercibimiento presenta un vicio adicional de legalidad, porque no delimita con precisión la conducta futura cuyo incumplimiento pretende prevenir. En su concepto, las expresiones genéricas utilizadas por la autoridad generan incertidumbre respecto de las conductas que podrían considerarse contrarias a la medida cautelar y de las consecuencias que podrían derivar de ellas.
72. Finalmente, sostiene que el apercibimiento tampoco puede subsistir como consecuencia accesoria de una determinación cuya base jurídica fue desvirtuada, pues la vía procesal utilizada fue indebida, el supuesto incumplimiento no fue debidamente acreditado, las nuevas medidas cautelares carecían de sustento y la procedencia de las medidas de apremio tampoco contó con motivación autónoma.
73. Por tanto, solicita la revocación del apercibimiento, tanto por carecer de un presupuesto jurídico válido como por presentar vicios propios de fundamentación y motivación, al no justificar su necesidad, idoneidad y proporcionalidad ni delimitar de manera clara y precisa la conducta cuyo eventual incumplimiento pretendía prevenir.

2. Consideraciones de la responsable.

-Acuerdo impugnado.

74. Sostuvo que para la imposición de un medio de apremio deben tenerse por acreditado los requisitos establecidos en el artículo 27, lo que sucedió en el caso, pues advirtió una conducta que denota un incumplimiento, así como que el denunciado tuvo pleno conocimiento formal de sus obligaciones y que se actualizó el desacato por la realización de eventos públicos masivos y recorridos sistemáticos.
75. Señaló que la solicitud formulada por la entonces denunciante resultó de vital procedencia toda vez que las determinaciones de medidas cautelares dictadas

por una autoridad electoral, constituyen mandamientos de autoridad coercitivos orientados a salvaguardar los valores democráticos y la equidad en el proceso electoral venidero.

76. Determinó que el nexo causal e interpretativo entre las probanzas y la conducta infractora, no es aislado sino reiterado que preliminarmente denota un incumplimiento sistemático a lo ordenado en el acuerdo de medidas cautelares, pues al tratarse de publicaciones alojadas en un perfil verificado de la red social de Facebook, opera la presunción de que los contenidos fueron creados, consentidos y/o administrados directamente por el denunciado.
77. Manifestó que las imágenes denunciadas constituyen un registro cronológico y fehaciente de una agenda de posicionamiento activo efectuado con posterioridad a la restricción legal con lo que se actualizó un desacato continuo. Pues la simple difusión en las diferentes redes sociales genera un impacto continuó, expansivo y diario en las preferencias de la ciudadanía, ya que la permanencia de esos contenidos digitales perpetúa la violación al principio de equidad, de ahí que se encontrara obligada a actuar de forma urgente e imperativa.
78. Justificó que la parte actora tenía una obligación de abstención absoluta y que la permanencia activa de los contenidos analizados y la ejecución de nuevos eventos encuadraban de forma inequívoca en la figura del desacato normativo electoral, por lo que lo apercibió que de persistir en el incumplimiento de la orden de retiro o de continuar realizando eventos masivos y propaganda que apunten a su posicionamiento anticipado, se le impondrá una medida de apremio.
79. Asimismo, le ordenó a la parte actora y a la organización “Amigos de Rafa Marín” a efecto de que realicen todas las gestiones pertinentes para la suspensión, retiro o eliminación definitiva de las publicaciones, URLS y contenido digital denunciado.

-Tercero interesado

80. Tal como se señaló en el apartado de antecedentes, se tiene como tercero

interesado a la ciudadana Fiany Yajayra Ajanel Alejo, en su calidad de parte denunciante dentro del POS del cual deviene el acuerdo impugnado, toda vez que su comparecencia cumple los requisitos legales para ello¹¹, de conformidad con lo siguiente:

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

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

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

81. En su escrito de comparecencia sostiene que debe confirmarse el acuerdo impugnado, pues a su consideración, los agravios planteados son infundados, señala que los escritos de deslinde no desvirtúan el incumplimiento de las medidas cautelares impuestas y que la vía utilizada por la autoridad para determinar dicho incumplimiento fue adecuada, al tratarse de una cuestión relacionada al cumplimiento.
82. Asimismo, refiere que las nuevas publicaciones y eventos fueron correctamente considerados para verificar el desacato de las medidas, ya que estas imponían al actor el deber de abstenerse de realizar o difundir actos de promoción anticipada, en ese sentido, sostiene que la autoridad si acreditó la existencia de publicaciones posteriores, su vinculación con la parte actora y el incumplimiento de la obligación impuesta.
83. Finalmente sostiene que no se dictaron nuevas medidas cautelares, sino que únicamente se verificó el incumplimiento de las previamente decretadas y que la medida de apremio se encontraba debidamente motivada, de ahí que solicite que los agravios sean considerados infundados y se confirme el acuerdo controvertido.

IV. LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

¹¹ En términos del artículo 34 de la Ley de Medios.

84. La controversia jurídica que debe resolver este órgano jurisdiccional consiste en determinar si la autoridad responsable actuó conforme a derecho al determinar el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas dentro del POS, por lo que deberá establecerse si la vía empleada resultaba jurídicamente procedente y si las conductas analizadas por la responsable se encontraban comprendidas dentro del alcance de las obligaciones cautelares impuestas y en consecuencia si eran susceptibles de configurar el incumplimiento, así como si se encuentra debidamente justificado el apercibimiento realizado.
85. Por cuestión de método, y atendiendo a la estrecha relación que guardan entre sí los siete agravios formulados por la parte actora, **el primero será analizado de manera individual**, al estar dirigido a cuestionar la vía procesal empleada por la autoridad responsable.
86. Posteriormente, se estudiarán de manera conjunta los **agravios segundo, tercero y quinto**, al encontrarse estrechamente vinculados con la determinación de incumplimiento. Para ello, en primer lugar, se delimitará el contenido y alcance de las medidas cautelares decretadas mediante el acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-020/2026; seguidamente, se examinarán las conductas que la responsable tuvo por acreditadas y, finalmente, se determinará si éstas se encontraban comprendidas dentro de las obligaciones cautelares originalmente impuestas y, por tanto, si eran susceptibles de configurar su incumplimiento.
87. En tercer lugar, se estudiará el agravio **cuarto**, relacionado con la valoración preliminar realizada por la responsable respecto de las publicaciones y conductas denunciadas, a efecto de determinar si existían elementos suficientes para sustentar las nuevas medidas cautelares decretadas.
88. Finalmente, se analizarán de manera conjunta los agravios **sexto y séptimo**, relativos a la procedencia de las medidas de apremio y al apercibimiento emitido por la responsable, pues su legalidad depende, en principio, de la validez de la determinación de incumplimiento y, además, de la debida justificación de las consecuencias coercitivas adoptadas.

89. 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 LESIÓN¹²”.
90. Así, de acuerdo con el 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.
91. 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 garantías constitucionales que la parte actora considera vulneradas.

1. Marco normativo.

Naturaleza de las Medidas cautelares
De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Federal, las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de tal forma que los instrumentos procesales constituyan mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Bajo esa tesitura, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo. El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela preventiva, como una manifestación que se dirige a la prevención de los daños, ya que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. De ahí que, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

¹² 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/#/>

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.

Medios de Apremio

El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que,

para que el Estado garantice un derecho de acceso a la justicia eficaz, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones ni con la existencia formal de recursos, sino que éstos deben ser efectivos lo que implica que se ejecuten las sentencias y resoluciones.

Las medidas de apremio tienen como finalidad dotar a las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales de herramientas que les permitan remover los obstáculos que imposibilitan el cumplimiento de sus determinaciones, lo que incluye la posible actitud de resistencia de las partes para lograr su ejecución.

Al respecto, la primera sala de la Suprema Corte -al resolver el amparo en revisión 487/2020¹³- consideró que, las medidas de apremio:

[...] atiende válidamente a la finalidad de agilizar los procesos del orden judicial o que el propio juzgador procure la ejecución de las sentencias que dicte, y cumplir así con los principios de justicia pronta y completa, en términos de lo que establece el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En concordancia con lo anterior, dicha autoridad -al resolver el amparo en revisión 290/2019¹⁴- señaló que las medidas de apremio se fundan en la necesidad y el interés social de instrumentar los medios necesarios para que las resoluciones y determinaciones judiciales sean cumplidas.

Además, en el referido precedente razonó que dichas medidas tienen como propósito obligar a una persona a acatar un mandato judicial que ha mostrado resistencia para cumplir, por lo que su naturaleza no corresponde a la de una sanción, cuya imposición es el resultado de una conducta ilícita.

Por su parte, la Sala Superior al abordar el análisis de la naturaleza de las medidas de apremio en el recurso SUP-REC-1425/2021, sostuvo que las medidas de apremio son facultades coactivas otorgadas a las autoridades jurisdiccionales para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, es decir, son un conjunto de instrumentos jurídicos con los que dichas autoridades pueden hacer cumplir sus resoluciones.

Asimismo, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto establece que:

Artículo 26. Los medios de apremio constituyen instrumentos jurídicos a través de los cuales la Dirección puede hacer cumplir coercitivamente sus requerimientos y/o determinaciones, señalándose los siguientes:

- I. Amonestación pública;
- II. Multa;
- III. Auxilio de la fuerza pública, y
- IV. Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente.

De ser procedente la aplicación de cualquiera de los medios de apremio, contemplados en las fracciones III y IV previamente referidas, se hará de conocimiento a las autoridades competentes para que procedan a su aplicación.

Los medios de apremio deberán ser aplicados, previo apercibimiento, a las partes, sus representantes y, en general, a cualquier persona, con el propósito de hacer cumplir las determinaciones de la Dirección.

Artículo 27. Para la imposición de un medio de apremio, deberá estar acreditado los siguientes aspectos:

- a) La existencia de una determinación, acuerdo o auto debidamente fundada y motivada que debía ser cumplida por su destinataria o destinatario, en la que se le hubiese apercibido con la aplicación de un medio de apremio;
- b) Que dicha determinación hubiese sido notificada oportunamente; y

¹³ Consultable en https://bj.scjn.gob.mx/documento/sentencias_pub/208572.

¹⁴ Consultable en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-10/AR-290-2019-191010.pdf

c) La existencia de un desacato a la referida determinación. Cuando la Dirección determine procedente la imposición de alguno de los medios de apremio señalados en el numeral anterior, previo a su ejecución, presentará la propuesta a la Comisión, para su aprobación en su caso.

Artículo 28. Con independencia de los medios de apremio que se puedan imponer para hacer eficaces las determinaciones dictadas, se podrá dar inicio al procedimiento sancionador que corresponda, por la afectación a las normas de orden público derivado del incumplimiento o contumacia del sujeto obligado.

Por cuanto hace a los órganos del Instituto, así como a las autoridades y titulares de las notarías públicas, las medidas de apremio se aplicarán sin perjuicio de cualquier responsabilidad que pudiera derivarse.

Cuaderno de antecedentes

De conformidad con el artículo 3, fracción XII, del Reglamento define al cuaderno de antecedentes como el medio que procede para la tramitación de asuntos carentes de una vía específica que, por sus características, no correspondan a un procedimiento sancionador, pero respecto de los cuales resulte necesario un pronunciamiento de la Dirección o de la Comisión de Quejas y Denuncias.

En misma concordancia el artículo 143, del referido Reglamento, establece que el cuaderno de antecedentes procede respecto de asuntos que carezcan de una vía específica regulada legalmente y que, por sus características, no correspondan a un procedimiento sancionador.

De lo anterior, podemos observar que ambas disposiciones disponen que el cuaderno de antecedentes tiene una naturaleza residual, ya que su procedencia se encuentra condicionada a que el asunto carezca de una vía específica y, además, no corresponda a un procedimiento sancionador.

V. CUESTIÓN PREVIA

92. El presente juicio tiene como origen la queja interpuesta por la ciudadana Fiany Yajayra Ajanel Alejo, mediante la cual denunció a la parte actora por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña, beneficio indebido derivado de actos de terceros y vulneración a los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad en la que solicitó la adopción de medidas cautelares.
93. En atención a dicha solicitud la autoridad responsable emitió el acuerdo¹⁵ correspondiente en el que determinó declarar parcialmente procedentes las medidas cautelares para los efectos siguientes:

1. Ordenar al C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, abstenerse de realizar manifestaciones de carácter proselitista que busquen su posicionamiento de manera anticipada, en el contexto del proceso electoral local 2027 en el estado de Quintana Roo.

¹⁵ IEQROO/A-MC-020/2026.

2. Ordenar a la presunta organización se simpatizantes autodenominada “Amigos de Rafa Marín”, a través de C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, en atención a las consideraciones planteadas en el presente Acuerdo, de abstenerse de publicar, compartir y/o difundir a través de la red social Facebook, o cualquier medio digital eventos de carácter proselitista, así como, cualquier estrategia de promoción anticipada, que contemple la organización y difusión de eventos proselitistas, que busquen posicionar de manera anticipada a cualquier persona, en el contexto del proceso electoral local 2027 en el estado de Quintana Roo.

(...)

94. En el caso debe señalarse que la determinación adoptada por la Comisión, quedó firme mediante sentencia dictada por este órgano jurisdiccional¹⁶ y a su vez por parte de la Sala Xalapa¹⁷.
95. Posteriormente la denunciante interpuso un escrito ante el Instituto a efectos de señalar el incumplimiento de las medidas cautelares decretadas, razón por la cual la autoridad responsable emitió el acuerdo hoy controvertido en el que determinó:

“Apercibir al C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, que, de persistir en el incumplimiento de la orden de retiro o de continuar realizando eventos masivos y propaganda que apunten a su posicionamiento anticipado, se le impondrá una medida de apremio conforme a lo previsto en el artículo 26 del Reglamento y, de forma paralela, se ordenará el inicio de un Procedimiento Ordinario Sancionador exclusivamente para sancionar el desacato a los mandatos de la autoridad electoral.

Ordenar al C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, y a la organización “Amigos de Rafa Marín” para que en un plazo que no exceda las cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, realicen todas las gestiones pertinentes para la suspensión, retiro o eliminación definitiva de las publicaciones, URLs y contenido digital denunciados e individualizados en el apartado de pruebas del presente documento jurídico.”

96. De ahí que la parte actora haga valer sus motivos de agravio a fin de controvertir lo determinado por la autoridad en el acuerdo impugnado.

VI. CASO CONCRETO

1. Decisión

97. A juicio de este Tribunal, el **agravio primero** resulta **fundado y suficiente** para revocar el acuerdo controvertido, porque la Comisión determinó el supuesto

¹⁶ Mediante sentencia dictada dentro del expediente JE/010/2026.

¹⁷ Mediante sentencia dictada dentro del expediente SX-JG-79/2026.

incumplimiento de las medidas cautelares previamente decretadas mediante un cuaderno de antecedentes, sin justificar que dicha vía fuera jurídicamente procedente para conocer y resolver una cuestión que, por su naturaleza, se encuentra vinculada con la observancia de una determinación cautelar y respecto de la cual la normativa aplicable contempla consecuencias jurídicas específicas.

98. En consecuencia, al advertirse un vicio en la vía procesal empleada que trasciende a la validez de la determinación impugnada, resulta innecesario analizar los restantes motivos de inconformidad, pues aun cuando éstos pudieran resultar fundados, no podrían subsanar la indebida elección de la vía mediante la cual se determinó el supuesto incumplimiento y se hicieron derivar de éste las consecuencias subsecuentes, tal como se exponen a continuación.

2. Justificación

99. Las medidas cautelares en materia electoral constituyen un instrumento de tutela preventiva, cuya finalidad es evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración a los bienes jurídicos tutelados por la normativa electoral, mientras se emite la determinación de fondo correspondiente.
100. En ese sentido, se trata de actos procedimentales de carácter provisional que buscan suspender o hacer cesar, de manera inmediata y urgente, aquellos hechos o conductas que, bajo un análisis preliminar, pudieran constituir una infracción electoral y cuya continuación pudiera generar una afectación que posteriormente no pudiera ser reparada de manera eficaz.
101. Al respecto, la Sala Superior¹⁸ ha establecido que, para determinar la procedencia de las medidas cautelares, la autoridad debe realizar una valoración preliminar sustentada, esencialmente, en la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero exige una credibilidad objetiva y sería respecto de la posible afectación al derecho o principio cuya tutela se solicita; mientras que el segundo atiende al riesgo de que, de esperar hasta la

¹⁸ Véase las sentencias SUP-REP-89/2023, SUP-REP-394/2022, SUP-JE128/2022, SUP-JE-50/2022 y SUP-JE-21/2022.

resolución de fondo, desaparezcan las circunstancias necesarias para alcanzar una tutela efectiva.

102. De esta manera el análisis cautelar tiene un carácter necesariamente preliminar, pues no tiene por objeto determinar de manera definitiva la existencia de una infracción ni la responsabilidad de la persona denunciada, sino establecer si existe una situación que amerite una protección provisional y urgente.
103. Bajo esa lógica, la naturaleza preventiva de las medidas cautelares determina también los límites de su cumplimiento, pues la obligación impuesta al sujeto destinatario debe atender al contenido concreto del mandato emitido por la autoridad y a la finalidad preventiva que justificó su adopción.
104. En ese sentido, la Sala Xalapa¹⁹ ha sostenido que el cumplimiento de una medida cautelar debe circunscribirse a lo mandado, esto es, a los fines fijados al momento de su emisión. De ahí que para determinar si una conducta posterior constituye un incumplimiento, resulte indispensable confrontarla con el contenido específico de la orden cautelar previamente emitida.
105. Asimismo, debe señalarse que el incumplimiento de una medida constituye una cuestión autónoma respecto del análisis de fondo del procedimiento del que deriva. La Sala Superior²⁰ ha establecido que la responsabilidad del desacato a una medida cautelar no depende de lo que posteriormente se determine respecto de la infracción que dio origen al procedimiento principal, pues ambas cuestiones tienen objetos y finalidades diferentes.
106. Sin embargo, el carácter autónomo del incumplimiento no significa que la autoridad administrativa electoral pueda determinarlo a través de cualquier cause procesal, sino que debe sujetarse a la vía prevista en la normativa y observar las garantías de legalidad y debido proceso.
107. En ese tenor, la misma Sala ha sostenido que el incumplimiento de una medida cautelar debe conocerse en el mismo procedimiento en que fue decretada o en

¹⁹ Al resolver el SX-JDC-578/2024.

²⁰ Al emitir la Tesis IX/2018 de rubro: **COSA JUZGADA. LO RESUELTO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO RELATIVO AL INCUMPLIMIENTO DE UNA MEDIDA CAUTELAR, ES AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DE LO DETERMINADO EN EL FONDO DE UN ESPECIAL SANCIONADOR, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA SU EFICACIA REFLEJA.**

otro de la misma naturaleza de conformidad con la **Tesis LX/2015** de rubro **“MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LOCAL. SU INCUMPLIMIENTO DEBE CONOCERSE EN EL MISMO PROCEDIMIENTO O EN OTRO DE LA MISMA NATURALEZA. (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN)”**²¹.” criterio que resulta orientador respecto de la exigencia de que el cauce empleado para determinar un incumplimiento guarde correspondencia con la naturaleza del procedimiento y de la medida cautelar de la que deriva.

108. En el presente caso, la Dirección Jurídica determinó aperturar un **cuaderno de antecedentes ante la presentación del escrito de incumplimiento de medidas cautelares**, sin embargo, de conformidad con el artículo 143²² del Reglamento éste procede para la tramitación de asuntos carentes de una vía específica regulada legalmente que por sus características no correspondan a un procedimiento sancionador.
109. De la disposición anterior, se desprende que el cuaderno de antecedentes tiene un ámbito de procedencia delimitado, es decir únicamente puede emplearse cuando el asunto carece de una vía específica regulada, por tanto, su utilización no queda al arbitrio de la autoridad responsable.
110. En este punto, resulta necesario verificar si la utilización del cuaderno de antecedentes se encontraba jurídicamente justificada para conocer de los hechos relacionados con el posible incumplimiento de las medidas cautelares. Para ello, debe considerarse que, si bien dicha vía puede emplearse respecto de asuntos que no cuenten con un cauce procesal específico, su procedencia no opera de manera automática, sino que exige atender a la naturaleza de la cuestión planteada y a los efectos jurídicos que, con motivo de su sustanciación, se pretendan producir.
111. Por tanto, para que la Comisión pudiera válidamente sustanciar mediante un cuaderno de antecedentes la cuestión relativa al supuesto incumplimiento de una medida cautelar, **debía justificar por qué dicha cuestión no contaba con**

²¹ Consultable en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/LX-2015>.

²² **Artículo 143.** El cuaderno de antecedentes, es el medio que procede para la tramitación de asuntos carentes de una vía específica regulada legalmente, que por sus características no corresponden a un procedimiento sancionador, pero es necesario que exista un pronunciamiento al respecto por parte de la Dirección o la Comisión.

un cauce específico y, particularmente, por qué, atendiendo a su naturaleza y a las consecuencias jurídicas pretendidas, no correspondía su conocimiento mediante un procedimiento sancionador.

112. En el caso la autoridad responsable no utilizó el cuaderno de antecedentes para una actuación meramente instrumental o de seguimiento de la medida cautelar previamente dictada, sino que actuando dentro de dicho cuaderno emitió el acuerdo en el que determinó que la parte actora había incumplido la medida cautelar, emitió un apercibimiento y ordenó se realizaran todas las gestiones pertinentes para la suspensión, retiro o eliminación definitiva de las publicaciones, URL y contenido digital denunciados.
113. Lo anterior cobra especial relevancia a partir de la forma en que la propia autoridad responsable formuló el apercibimiento en el acuerdo controvertido, pues señaló expresamente que debía *“apercibir al C. Rafael Fernando Marín Mollinedo, que, de persistir en el incumplimiento de la orden de retiro o de continuar realizando eventos masivos y propaganda que apunten a su posicionamiento anticipado, se le impondrá una medida de apremio conforme a lo previsto en el artículo 26 del Reglamento y, de forma paralela, se ordenará el inicio de un Procedimiento Ordinario Sancionador exclusivamente para sancionar el desacato a los mandatos de la autoridad electoral”*.
114. De la transcripción anterior se advierte que la responsable no se limitó a prevenir al actor respecto de un eventual incumplimiento futuro de la determinación que en ese mismo acuerdo le fue impuesta, sino que formuló el apercibimiento bajo la premisa de que **ya existía un incumplimiento**, al emplear la expresión “de persistir en el incumplimiento”. Tal circunstancia resulta relevante, pues la existencia de un desacato constituye precisamente uno de los presupuestos que deben acreditarse para que pueda determinarse la procedencia de un medio de apremio.
115. En efecto, una cosa es que, a partir de las nuevas publicaciones y demás elementos aportados, la Comisión hubiera advertido preliminarmente la posible continuidad de las conductas que dieron origen a las medidas cautelares previamente decretadas y, con base en ello, adoptara nuevas determinaciones

encaminadas a preservar su eficacia; y otra, sustancialmente distinta, que tuviera por actualizado un incumplimiento susceptible de generar la imposición de un medio de apremio y el inicio de un procedimiento sancionador por desacato.

116. Lo anterior adquiere particular relevancia porque el artículo 27 del Reglamento establece como presupuesto para la imposición de un medio de apremio, entre otros aspectos, la existencia de una determinación debidamente fundada y motivada que deba ser cumplida por su destinatario, que este haya sido oportunamente notificado y, finalmente, la existencia de un desacato a dicha determinación.
117. Por tanto, el incumplimiento que puede dar lugar al medio de apremio debe estar referido a una obligación cuyo cumplimiento haya podido ser exigido jurídicamente al destinatario, y no a la apreciación preliminar de que determinadas conductas guardan relación con aquellas que fueron objeto de una medida cautelar anterior.
118. Además, la jurisprudencia de la SCJN²³ ha establecido que el apercibimiento constituye una prevención dirigida a que la persona destinataria cumpla con una determinada obligación, y que para que pueda hacerse efectivo un medio de apremio resulta necesario que exista un incumplimiento posterior a la determinación que fue objeto de apercibimiento. De igual forma, ha sostenido que la medida con la que se apercibe debe encontrarse precisa y concretamente determinada, a efecto de que la persona destinataria conozca las consecuencias de su eventual incumplimiento.
119. Bajo esa lógica, si la propia responsable, mediante el acuerdo controvertido, ordenó el retiro de **determinadas publicaciones y apercibió al actor para el caso de que persistiera en su incumplimiento, la eventual imposición de un medio de apremio únicamente podría analizarse con posterioridad**, una vez que dicha determinación hubiera sido debidamente notificada y se acreditara, en su caso, su desacato. No resultaba jurídicamente válido tener por actualizado anticipadamente ese incumplimiento y, a partir de esa premisa,

²³ Véase: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/41-2024>

anunciar la imposición de un medio de apremio y el inicio de un procedimiento sancionador por desacato.

120. Por tanto, la expresión utilizada por la responsable ***“de persistir en el incumplimiento”*** evidencia que confundió dos momentos diferentes: la valoración preliminar de conductas que justifican la adopción de una medida preventiva y la acreditación de un desacato a una determinación de autoridad que puede dar lugar a la imposición de un medio de apremio. La primera puede realizarse en el ámbito de la tutela cautelar; la segunda exige que se actualicen los presupuestos normativos correspondientes y, en su caso, que se determine la responsabilidad por el desacato mediante **la vía procedente**.
121. En consecuencia, si lo que la autoridad pretendía era determinar que las nuevas publicaciones constituirían un incumplimiento de las medidas cautelares originalmente decretadas y que tal incumplimiento ameritaba consecuencias de naturaleza sancionadora, dicha cuestión ya no podía sustentarse exclusivamente en la vía utilizada para verificar preliminarmente la observancia de las medidas cautelares, pues implicaba atribuir al actor una conducta de desacato y producir consecuencias jurídicas de naturaleza distinta a la tutela preventiva.
122. En ese supuesto, la autoridad debía acudir a la vía procedimental que correspondiera para determinar, con las formalidades y garantías propias de un procedimiento sancionador, la existencia del incumplimiento y la responsabilidad que, en su caso, pudiera derivar de este.
123. Así, el agravio **resulta fundado** en cuanto a la indebida referencia a un incumplimiento ya actualizado y a la consecuente procedencia de un medio de apremio, pues la responsable anticipó una consecuencia jurídica cuya actualización dependía de un eventual desacato posterior; sin embargo, los efectos de dicha irregularidad deberán analizarse atendiendo al contenido integral del acuerdo y a las determinaciones que efectivamente fueron adoptadas, particularmente **la orden de retiro y el apercibimiento**, a fin de establecer si aquella deficiencia trasciende o no a la validez del resto de la actuación controvertida.

124. De ahí que la cuestión sometida a su conocimiento no pudiera considerarse un asunto carente de consecuencias jurídicas o ajeno a la materia sancionadora, pues la determinación impugnada tuvo por objeto establecer la existencia de un desacato a una orden de autoridad y derivar de esa conclusión consecuencias jurídicas para el sujeto obligado.
125. La autonomía del incumplimiento no convierte al cuaderno de antecedentes en una vía residual disponible para cualquier cuestión relacionada con una medida cautelar, precisamente porque el incumplimiento constituye una cuestión autónoma, susceptible de generar consecuencias jurídicas propias, su conocimiento debe sujetarse al cauce que acorde al criterio emitido por la Sala Superior ha señalado.
126. Por su parte el artículo 28²⁴ del Reglamento establece que con independencia de los medios de apremio, podrá iniciarse el procedimiento sancionador que corresponda por la afectación a las normas de orden público derivadas del incumplimiento o contumacia.
127. Esta regulación evidencia que la normativa reconoce expresamente consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento o contumacia de las determinaciones de la autoridad electoral y distingue entre los medios de aprecio determinados a hacer eficaces las determinaciones y el procedimiento sancionador, que, en su caso, corresponda por la afectación a las normas de orden público derivada de dicho incumplimiento.
128. Por tanto, la Comisión estaba obligada a identificar y justificar el cauce jurídico que correspondía a la cuestión sometida a su conocimiento, sin que pudiera acudir al cuaderno de antecedentes por el solo hecho de que éste constituye una vía residual.
129. En consecuencia, el agravio primero es fundado y suficiente para revocar el acuerdo controvertido.

²⁴ **Artículo 28.** Con independencia de los medios de apremio que se puedan imponer para hacer eficaces las determinaciones dictadas, se podrá dar inicio al procedimiento sancionador que corresponda, por la afectación a las normas de orden público derivado del incumplimiento o contumacia del sujeto obligado.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA

130. Al haber resultado fundado el agravio analizado, y toda vez que la determinación impugnada no se ajustó al marco jurídico aplicable, lo procedente es revocar el acuerdo controvertido, para los efectos que se precisan a continuación.

A. Se ordena a la Dirección Jurídica que, dentro del plazo de dos días, contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, realice las acciones necesarias para llevar a cabo el registro del escrito de incumplimiento en la vía del procedimiento ordinario sancionador y lleve a cabo las actuaciones subsecuentes que correspondan, de conformidad con sus atribuciones y con la normativa electoral aplicable.

B. Asimismo, quedan subsistentes las actuaciones de investigación realizadas por el Instituto, así como la información y elementos obtenidos con motivo de estas, al no existir razón para invalidarlos por la sola revocación del acuerdo controvertido. Lo anterior, a efecto de que, de ser procedente, sean considerados dentro del cauce jurídico que corresponda.

C. Una vez que la autoridad responsable haya dado cumplimiento a lo ordenado, deberá hacerlo del conocimiento de este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes, remitiendo para tal efecto las constancias que acrediten de manera fehaciente las actuaciones realizadas.

131. Finalmente, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad hechos valer por la parte actora, dado que la revocación del acto impugnado y la orden de tramitar la denuncia mediante la vía procedente resultan suficientes para colmar su pretensión. En consecuencia, el análisis de los demás agravios no le generaría un beneficio jurídico adicional.

132. Por lo anteriormente expuesto se;

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la presente sentencia.

NOTIFIQUESE, en términos de Ley.

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