



## RECURSO DE APELACIÓN.

**EXPEDIENTE:** RA/28/2023.

**PARTE ACTORA:** DULCE ALEJANDRA GARCÍA MORLAN.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS O PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA.

**MAGISTRADA EN FUNCIONES:** MAESTRA LEDIS IVONNE RAMOS MÉNDEZ.

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A NUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.<sup>1</sup>**

Sentencia que resuelve el Recurso de Apelación, identificado con la clave **RA/28/2023**, promovido por Dulce Alejandra García Morlan<sup>2</sup>, quien promueve por su propio derecho.

Quien controvierte de la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el acuerdo de veintisiete de septiembre dictado en el expediente CQDCPE/CA/45/2023, por la citada Comisión mediante el cual desechó las medidas cautelares solicitadas por la parte actora.

### GLOSARIO

<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Xalapa:</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

<sup>1</sup> Todas las fechas corresponderán al dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

<sup>2</sup> En lo subsecuente la parte actora.

<b>Tribunal:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
<b>Instituto Electoral Local:</b>	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
<b>Comisión de Quejas y Denuncias:</b>	Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
<b>Ley de Medios Local:</b>	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
<b>Ley Electoral Local:</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.
<b>MORENA:</b>	Movimiento Regeneración Nacional.

## **PRIMERO. ANTECEDENTES**

De los hechos narrados, de las constancias de los autos, así como, de las cuestiones que constituyen un hecho notorio, se advierte lo siguiente:

**1. Acuerdo IEPCO-CG-15/2023.** El seis de julio, el Consejo General del Instituto Electoral Local, mediante sesión extraordinaria urgente, emitió el acuerdo IEPCO-CG-15/2023, mediante el cual exhortó a los Partidos Políticos de los tres órdenes de Gobierno y a los actores políticos para que se abstengan de realizar actos anticipados de precampaña o campaña fuera de los plazos previstos para ello.

**2. Queja.** El dieciocho de agosto, la actora presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral Local, escrito de queja en contra de Luis Alfonso Silva Romo, Haydee Reyes y Liz Arroyo, por la comisión de actos anticipados de campaña y proselitismo, así como, del Partido MORENA, por culpa invigilando, por diversas publicaciones en espectaculares y del transporte urbano, que a su consideración constituye propaganda electoral.



**3. Radicación de la queja.** El dieciocho de agosto, la Comisión de Quejas y Denuncias, radicó la queja presentada por la actora descrita en el párrafo que antecede, ordenando formar el Cuaderno de Antecedentes **CQDPCE/CA/45/2023** y realizar diversas diligencias.

**4. Inicio del proceso Electoral Ordinario.** El ocho de septiembre, la Presidenta del Consejo General declaró formalmente el inicio del Proceso Electoral Ordinario 2023-2024, para la renovación de las Diputaciones y Ayuntamientos que se rigen por el Sistema de Partidos Políticos, para el Estado de Oaxaca.

**5. Solicitud de medidas cautelares.** El veintitrés de septiembre, la actora solicitó ante el Instituto Electoral Local, el dictado de las medidas cautelares con relación a la propaganda denunciada en su escrito de queja presentado el dieciocho de agosto.

**6. Desechamiento de medidas cautelares.** El veintisiete de septiembre, la Comisión de Quejas y Denuncias desechó las medidas cautelares solicitadas por la actora.

**7. Presentación del escrito inicial del recurso.** El treinta de septiembre, la actora presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral Local, su escrito a fin de controvertir el acuerdo de veintisiete de septiembre, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias que desechó su solicitud de medidas cautelares.

**8. Recepción del Recurso ante este Tribunal.** El tres de octubre, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal el oficio número IEEPCO/CQDPCE/967/2023, mediante el cual, el Instituto Electoral Local, remitió el presente medio de impugnación, el trámite de publicidad, su informe circunstanciado y las constancias que, a su juicio, acreditan la legalidad del acto que se les reclama.

**9. Turno del recurso.** Mediante proveído de ese mismo día, la Magistrada Presidenta tuvo por recibido el escrito de demanda y

anexos, con los cuales ordenó formar el presente Recurso de Apelación identificado con la clave: **RA/28/2023**, ordenando registrarlo en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA), y turnarlo a la ponencia respectiva.

**10. Admisión y cierre de instrucción.** Por acuerdo de seis de octubre, se admitió el presente medio de impugnación, las pruebas y se declaró cerrada la instrucción, ordenando remitir los autos a la Magistrada Presidenta para que señalara fecha y hora para someter a consideración del Pleno el proyecto de sentencia.

**11. Fecha y hora para sesión pública.** Por acuerdo dictado en la misma fecha, la Magistrada Presidenta señaló las doce horas del día de hoy para llevar a cabo la sesión pública de resolución de los asuntos en estudio.

## **SEGUNDO. COMPETENCIA**

El artículo 116, de la Constitución Federal, establece que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; especificando en su base IV, inciso c), numeral 5, que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, el artículo 25 base "D" de la Constitución Local, dispone que el sistema electoral y de participación ciudadana del estado, contempla el sistema de medios de impugnación el cual tiene como finalidad que los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y de legalidad.

Mientras que el artículo 114 BIS de dicho ordenamiento jurídico, establece que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, siendo la máxima autoridad



jurisdiccional en materia electoral del Estado; y la fracción I, de dicho precepto legal, le confiere la facultad de conocer los recursos y medios de impugnación que se interpongan contra los actos o resoluciones señalados en las leyes en la materia.

En ese sentido, el artículo 52 inciso b) de la Ley de Medios Local, contempla el denominado **Recurso de Apelación**, el cual es procedente para impugnar los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral Local.

Por su parte, el artículo 56 de la Ley de Medios Local confiere la competencia a este órgano jurisdiccional para el conocimiento y resolución del citado **Recurso de Apelación**.

Expuesto lo anterior, tenemos que en el caso concreto la actora controvierte de la Comisión de Quejas y Denuncias el acuerdo de veintisiete de septiembre, que desechó su solicitud de medidas cautelares.

De ahí que, la controversia planteada es competencia de este Tribunal Electoral, al ser la máxima autoridad en materia electoral en el estado, con facultades para conocer de las controversias planteadas por los partidos políticos o a quien teniendo un interés jurídico, que considere que una determinación del Instituto Electoral Local le depara algún detrimento, como sucede en el presente caso.

### **TERCERO. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

Al no haberse hecho valer causal de improcedencia alguna por la autoridad responsable ni advertirse oficiosamente la actualización de alguna de ellas, cuyo estudio resulta preferente, se procede a hacer el análisis de los requisitos de procedibilidad, los cuales se encuentran satisfechos, como a continuación se precisa:

**a) Forma:** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en ella consta el nombre y firma

autógrafo del promovente, se identifica el acto que impugna, el órgano responsable y se expresan los agravios que estimó pertinentes.

**b) Oportunidad:** De conformidad con la Ley de Medios Local el escrito de demanda tiene que interponerse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto reclamado, salvo excepciones previstas expresamente en dicho ordenamiento<sup>3</sup>.

En el caso a estudio el acuerdo impugnado se notificó el veintiocho de septiembre y el Recurso de Apelación se presentó el treinta de septiembre, por lo que resulta claro que el medio impugnativo resulta oportuno.

**c) Legitimación e interés jurídico:** Se estima que se cumple con lo establecido en el artículo 13, inciso a) y artículo 52, de la Ley de Medios Local, además de que del informe circunstanciado la autoridad responsable le reconoce a la actora su personalidad para interponer el presente Recurso de Apelación.

**d) Definitividad:** Se colma este requisito, toda vez que no hay algún medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

#### **CUARTO. PRETENSIÓN, AGRAVIOS Y LITIS**

**Pretensión.** La pretensión de la actora consiste en que este Órgano Jurisdiccional revoque el acuerdo dictado el veintisiete de septiembre, por la Comisión de Quejas y Denuncias, mediante el cual desechó las medidas cautelares solicitadas en el expediente CQDPCE/CA/45/2023.

---

<sup>3</sup> **Artículo 8.** Los medios de impugnación previstos en esta Ley que guarden relación con los procesos electorales y los de participación ciudadana, deberán interponerse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas en el presente ordenamiento.



**Agravios.** Bajo esa tónica, debe señalarse que los agravios pueden tenerse por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda<sup>4</sup>.

De ahí que resulte suficiente que quien promueve exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que sea procedente su estudio, con independencia de su presentación, enunciación o construcción lógica<sup>5</sup>.

En ese sentido, analizada la demanda, la actora hace valer los siguientes motivos de disenso:

1. El acuerdo de veintisiete de septiembre, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias en el expediente CQDPCE/CA/45/2023, que desechó las medidas cautelares, carece de una debida fundamentación y motivación.
2. La autoridad instructora indebidamente realizó un pronunciamiento de fondo, analizando el procedimiento que le fue instaurado, a pesar de no ser la autoridad competente para ello.

**Litis.** En ese sentido, la cuestión a resolver en el presente asunto consiste en determinar si es conforme a derecho, el desechamiento de la medida cautelar solicitada.

## **QUINTO. ESTUDIO DE FONDO**

### **A) Marco Normativo.**

#### **I. Procedimientos sancionadores en materia electoral**

La Constitución Federal en sus artículos 41 y 116, establecen la facultad de las autoridades administrativas electorales -Instituto

<sup>4</sup> Ello de conformidad con la jurisprudencia 02/98, con el 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.

<sup>5</sup> Es aplicable por analogía y en lo conducente la jurisprudencia 03/2000, de rubro: "AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR". Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales-, para conocer las quejas o denuncias sobre la vulneración de los principios que rigen los procesos electorales, como son: la equidad, imparcialidad y legalidad.

La línea de interpretación trazada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha puntualizado que no obstante que, conforme a la ley los procedimientos sancionadores se rigen de manera primordial por el **principio dispositivo**, las autoridades administrativas electorales deben llevar a cabo las diligencias suficientes para establecer la existencia de alguna trasgresión a la normativa electoral<sup>6</sup>.

En tal sentido, una adecuada investigación en los hechos que son motivo de un procedimiento sancionador es de suma importancia, ya que, el fin que buscó el legislador al establecer este tipo de procedimiento, es inhibir conductas infractoras del orden jurídico electoral y, en su caso, establecer las responsabilidades y sanciones correspondientes, para efecto de tutelar efectivamente los principios del proceso electoral, entre estos, el de equidad en la contienda.

De ahí que, la autoridad instructora debe realizar la investigación de manera: seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, conducida, además bajo los principios de legalidad, profesionalismo y concentración de actuaciones.

En consonancia con lo anterior, en el artículo 329, apartado 6,<sup>7</sup> de la Ley Electoral Local, dispone que, **la autoridad que tenga conocimiento de los hechos deberá realizar las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos**

---

<sup>6</sup> Véase la Jurisprudencia 22/2013, con el rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.

Así como el reciente criterio de la Sala Superior de ese Tribunal Electoral, al resolver el juicio electoral identificado con la clave SUP-JE-79/2022.

<sup>7</sup> Si bien, este dispositivo se encuentra inscrito en el capítulo segundo procedimiento sancionador ordinario, para efecto de establecer las reglas en la investigación es procedente su referencia.



**probatorios adicionales que estimen necesarios para la investigación.**

Ahora bien, conforme a los artículos 328, 332 numeral 1 y 334, de la Ley Electoral Local, la investigación para el conocimiento de los hechos se realizará de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, asimismo establece que existen dos tipos de procedimientos sancionadores, los ordinarios y los especiales, los cuales tienen como objeto sustanciar las quejas o denuncias presentadas ante la autoridad instructora a fin de determinar la existencia o inexistencia de infracciones a la normativa de la materia.

Los procedimientos ordinarios se iniciarán por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y los especiales deben tramitarse de manera expedita porque la materia de conocimiento son las infracciones que se pueden cometer en el desarrollo de los procesos electorales<sup>8</sup>.

En relación con el procedimiento especial sancionador, en la normativa se dispone que, la *Comisión de Quejas y Denuncias*, deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a la recepción<sup>9</sup>.

Ahora bien, en el caso que la queja o denuncia fuera admitida, deberá de emplazar a la parte denunciante y denunciada a efecto que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, a realizarse dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación del auto de admisión<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> El artículo 334, de la Ley Electoral Local dispone que es procedente dentro de los procesos electorales para conocer las conductas relacionadas con:

-Utilización de recursos públicos.

-Contravención a las normas de propaganda política-electoral.

-Los actos anticipados de precampaña o campaña, y la obtención anticipada del apoyo ciudadano para una candidatura.

Los hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género

<sup>9</sup> Artículo 335, numeral 6, *Ley de Instituciones*

[...]

6.- La Secretaría de la Comisión de Quejas y Denuncias deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 (veinticuatro) horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito y se informará al Tribunal para su conocimiento. [...]

<sup>10</sup> Artículo 335, numeral 7, de la *Ley Electoral Local*

[...]

Así, una vez celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, la autoridad instructora deberá turnar el expediente a este Tribunal Electoral, realizando una relación de las actuaciones efectuadas en la investigación, así como el informe circunstanciado, en términos del artículo 337, apartado 1<sup>11</sup>.

Por su parte, este Tribunal Electoral tiene la facultad de revisar la debida integración de la investigación y en caso de advertir omisiones o deficiencias, ordenar a la autoridad sustanciadora la realización de diligencias para mejor proveer, especificando el plazo en que deberán llevarse a cabo, como dispone el artículo 339, apartado 2, fracción II<sup>12</sup>.

## II. Naturaleza de las medidas cautelares

La Sala Superior, en relación a las medidas cautelares en materia electoral, ha sostenido que corresponde a determinaciones que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente —a solicitud de parte interesada o de oficio—, para evitar la posible afectación a un derecho y a los principios rectores en la materia<sup>13</sup>.

En ese entendido, la Sala Superior ha estimado que la adopción de las medidas cautelares forma parte de los mecanismos de **tutela preventiva**, como protección contra el posible peligro de que una conducta probablemente ilícita se cometa, continúe o se repita y, con ello, se lesione el interés original -valores, principios y derechos que requieren protección especial, oportuna, real, adecuada y efectiva-

---

7.- Cuando la denuncia sea admitida, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación del auto de admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos. [...]

<sup>11</sup> Artículo 337, 1.- Celebrada la audiencia, la Comisión de Quejas y Denuncias deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal, así como un informe circunstanciado [...].

<sup>12</sup> Artículo 339 [...]

2.- Recibido el expediente en el Tribunal, su Presidente lo turnará al magistrado ponente que corresponda, quién deberá: ...

II.- Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, ordenará al Instituto Estatal la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita; [...]

<sup>13</sup> Véase la jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.



de ahí 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, todo bajo los parámetros generales de apariencia del buen derecho, peligro en la demora y proporcionalidad.<sup>14</sup>

Por tanto, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ahora bien, la referida Sala Superior ha sostenido que la autoridad administrativa está facultada para realizar diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos para estar en condiciones de pronunciarse respecto a la adopción de una medida cautelar<sup>15</sup>.

Ello, es acorde a lo establecido en el artículo 27, del *Reglamento de Quejas*<sup>16</sup>, al disponer que la citada Comisión, una vez que cuente con los elementos necesarios para su pronunciamiento, acordará las

<sup>14</sup> Véase lo resuelto en el juicio electoral SUP-JE-115/2019 y acumulados.

<sup>15</sup> Véase la tesis XXXVII/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN. Localizable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 96 y 97.

<sup>16</sup> Artículo 27 De las Medidas cautelares

1. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas u ordenadas por la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa. Para tal efecto, dicho órgano podrá sesionar en cualquier día del año, incluso fuera de proceso electoral y las medidas cautelares podrán tramitarse, dictarse y notificarse todos los días. Si la Comisión de quejas y denuncias considera necesaria la adopción de medidas cautelares, una vez que cuente con los elementos necesarios para su pronunciamiento, las acordará dentro de las veinticuatro horas siguientes.

2. Las solicitudes de adopción de medidas cautelares deberán constar en el escrito de queja o denuncia. La Comisión podrá ordenar alguna diligencia de investigación, que se practicará por la Secretaría Técnica, la Oficialía Electoral o a través de las personas del servicio público del Instituto a quienes se deleguen esas funciones.

medidas cautelares correspondientes, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a que aquello suceda.

En consecuencia, una vez que ha sido presentada la denuncia por actos o hechos que se consideran violatorios de la normatividad electoral y se solicite la adopción de medidas cautelares, la autoridad competente debe considerar los elementos y **el contexto en que ocurren, y enfocarse en si tales hechos pondrán en riesgo la contienda electoral o si producirán otro efecto que deba ser evitado.**

## **B) Análisis del caso concreto.**

Por cuestión de método, este Tribunal procederá a analizar los motivos de disenso; de manera conjunta, por la relación que guardan entres sí, sin que ello cause perjuicio a la parte actora, porque lo importante en el dictado de una sentencia es que se atienda la integridad de los planteamientos formulados para cumplir con el principio de exhaustividad tutelado por el artículo 17 de la Constitución Federal<sup>17</sup>.

### **1. Manifestaciones de la actora.**

Refiere que no les asiste la razón a los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias, ya que consideran que de acuerdo al artículo 30 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral Local, así como las probanzas aportadas deben de admitirse las medidas cautelares solicitadas, pues estas no se encuentran en ninguno de los supuestos de desechamiento, del artículo antes mencionado.

Por lo tanto, consideran que la autoridad estaba obligada a realizar una evaluación preliminar en torno a justificar la decisión de una medida cautelar: a saber, la apariencia del buen derecho, así como la

---

<sup>17</sup> Lo anterior, se sustenta en la jurisprudencia 4/2000, emitida por la Sala Superior de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN". Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



existencia de un temor fundado de que, en transcurso del tiempo y la resolución de fondo, se genere una acción irreparable.

Así, refiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente por ser accesorias, en tanto la determinación no constituyen un fin en sí mismo y sumarias, su finalidad es prevenir el peligro en la dilación de una resolución definitiva, buscando restablecer el ordenamiento jurídico conculcado.

Finalmente, señala que la autoridad responsable emitió una resolución analizando de fondo el procedimiento, siendo que no es la autoridad competente para ello, determinando que no existen elementos de actos anticipados de campaña y, en consecuencia, desechando las medidas cautelares.

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

Refiere que fundó y motivó la determinación combatida, utilizando todos los medios legales disponibles, pues 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.

En ese sentido, manifiesta que determinó desechar la solicitud de la medida cautelar, mediante el acta donde se hizo constar la búsqueda sin encontrar la propaganda referida en las coordenadas, pues únicamente obra el indicio de la existencia de espectaculares denunciados, lo cual no arrojó datos de posible propaganda respecto de actos anticipados y la probable infracción denunciada, misma publicidad que es motivada en actos de libertad de expresión, reafirmando su decisión en la jurisprudencia 11/2018, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO".

En el sentido, razonó que de las pruebas aportadas por la parte denunciante y de las recabadas, no se contaron con elementos necesarios para conceder el pronunciamiento de las medidas cautelares solicitadas por la denunciante, ya que de la solicitud que se formuló y de la investigación preliminar realizada **no se desprenden elementos de los que se puede inferir de manera indiciaria la posible comisión de actos anticipados y la probable infracción denunciada**, que hagan necesaria la adopción de alguna medida cautelar.

Reafirmando su decisión en la jurisprudencia 4/2018, de rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”.

### **3. Decisión.**

Este Tribunal determina como sustancialmente **fundado** los agravios de la parte actora, dado que el acuerdo impugnado carece de una debida motivación, ya que no se desprende que la responsable haya realizado una verdadera evaluación preliminar del caso concreto para determinar la procedencia o no de la medida, al sostener indebidamente su determinación con razonamientos de fondo.

Lo anterior es así, ya que la responsable: a) no verificó si existe el derecho cuya tutela se pretende, b) no justificó el temor fundado; y c) no se fundamentó y motivó si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en el que se produce y dentro de los límites del estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado.

Se arriba a lo anterior, ya que la Comisión de Quejas y Denuncias, decretó el desechamiento, porque a su consideración de la propaganda denunciada no era posible **advertir actos anticipados de campaña y la probable infracción denunciada**, al no contener



ninguna expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite en favor o en contra de una opción electoral.

Lo anterior, se corrobora pues la responsable en el acuerdo de medidas cautelares controvertido, expuso que, de un análisis a las pruebas técnicas aportadas por la denunciante, arribó a la conclusión que las publicaciones denunciadas no arrojaron datos de posible propaganda respecto de actos anticipados y la probable infracción denunciada.

Y, concluye que los espectaculares denunciados encuentran sustento dentro de la libertad de expresión, y hasta el dictado del acuerdo impugnado, no consideró una trasgresión a la normativa electoral, pues no existieron pruebas mínimas de los hechos narrados por la denunciante y no se trasgrede el principio de equidad en la contienda.

Sin embargo, como se anticipó a consideración de este Tribunal las razones emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo que ahora se impugna, son materia del **estudio de fondo del Procedimiento Especial Sancionador** que, en su caso, llegará a instruirse por el instituto estatal electoral, y a resolverse por este Tribunal<sup>18</sup>.

Es decir, la autoridad instructora excedió en sus facultades, pues en el acuerdo impugnado, emitió un pronunciamiento de fondo al desechar la medida cautelar impugnada, pues determinó que no se acreditaba la infracción promovida, que como se ha señalado en el marco normativo previamente señalado, no cumple con la naturaleza de la medida cautelar. Dado que no se llevó a cabo un estudio preliminar, al haber agotado los elementos que conformaban la queja, es decir, determinó en vía cautelar la inexistencia del derecho y la conducta.

---

<sup>18</sup> Similar criterio fue adoptado en el expediente RA/13/2023.

Pues, contrario a lo determinado por la autoridad instructora, se reitera que, el estudio de fondo que se haga de la denuncia, sobre la acreditación de los actos anticipados de campaña y el proselitismo, solo compete a los Tribunales Electorales<sup>19</sup>.

Por tal motivo, este Tribunal Electoral estima que los agravios resultan **fundados** porque efectivamente del acuerdo impugnado no se logra advertir que la responsable haya motivado debidamente la improcedencia de la medida.

Ya que, para el dictado de las medidas solicitadas únicamente debió hacer su estudio bajo los principios de legalidad, fundamentación y motivación, y basarse, cuando menos, de la probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso y, el temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

Mas no así, el análisis de si se configuraba la violación denunciada, que, como se ha señalado compete únicamente a la autoridad jurisdiccional.

Al respecto, el Tribunal Electoral Federal ha sostenido que, **las razones que conduzcan a una autoridad en materia electoral a desechar algún medio de impugnación, no deben estar sustentadas en aspectos que correspondan al fondo del asunto**, pues ello puede conducir al vicio lógico de petición de principio que, en materia jurisdiccional, consiste en exigir que el demandante acredite, como requisito de procedencia, lo que pretende alcanzar mediante el procedimiento al que acude para exigir la reparación de un derecho violado<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Tal y como se precisa en el artículo 339 de la Ley Electoral Local.

<sup>20</sup> Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia 22/2010 de rubro: "SENTENCIA INCONGRUENTE. SE ACTUALIZA CUANDO SE DESECHA LA DEMANDA Y A SU VEZ, AD CAUTELAM SE ANALIZAN LAS CUESTIONES DE FONDO", que señala que el desechar de una demanda por cuestiones que implican el estudio de fondo del asunto es una violación a los principios de justicia pronta, completa e imparcial establecidos en el artículo 17 de la Constitución, al ser una resolución incongruente.



Por lo que el desechamiento, en el que se concluye la inexistencia del acto impugnado, es indebido y viola el principio de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Así, las **medidas cautelares al formar parte de los mecanismos de tutela preventiva** constituyen medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo y, **tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos** (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo.

En ese sentido, **constituyen resoluciones provisionales**, que se caracterizan generalmente, por ser accesorias y sumarias; **accesorias en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo, por lo tanto no se le declara culpable**, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es previniendo el bien jurídico tutelado, **por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituyen un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo en el que se dicten.**

Ahora bien, **la Comisión de Quejas y Denuncias del instituto estatal electoral**, al dictar las medidas cautelares debe cumplir con el principio de legalidad, fundamentación y motivación debiendo ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso y,
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama.

Como se ha venido señalando, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que busca evitar sea

mayor– o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *apariencia del buen derecho* y *peligro en la demora*, es decir, temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

Sobre 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.

Por su parte, 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 deducir, **la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar** del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese 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, entonces se torna patente 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.

Como se puede observar, resulta inconcuso que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para



el examen de la solicitud de medidas cautelares, **toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices<sup>21</sup> siguientes:**

- a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

Finalmente, la autoridad instructora no debe perder de vista los lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, por el Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo del Consejo General INE/CG448/2023. De ahí que debe determinar si resultan aplicables.

Dichos lineamientos, tienen como objeto regular y fiscalizar los Procesos Políticos para salvaguardar los principios de equidad, imparcialidad, neutralidad y legalidad; además son de observancia general y obligatoria para el Instituto, los PPN, las organizaciones ciudadanas, las personas servidoras públicas, las Personas Inscritas y quienes organicen o participen en los Procesos Políticos, con

---

<sup>21</sup> Véase la resolución del expediente SUP-REP-452/2023

independencia del marco regulatorio o denominación específica que se les dé.

Dicha norma, en relación a la propaganda electoral, en su numeral 8, refiere que se entenderá como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos o las personas inscritas, con el propósito de dar a conocer los procesos políticos o a sus participantes.

Refiere que, los elementos de propaganda deberán indicar de manera expresa y visible, por medios gráficos y auditivos, en su caso, el partido, la calidad de la Persona Inscrita, así como la denominación que se dé al Proceso Político respectivo y deberán estar dirigidos únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento.

Por su parte, el numeral 9, señala que, la propaganda que se utilice por quienes directa o indirectamente participen en los Procesos Políticos no debe contener elementos de naturaleza electoral o que sean equivalentes.

Y, el artículo 12, establece que el Instituto realizará la certificación de los elementos de propaganda colocada en vía pública, tales como espectaculares, en vehículos de transporte público y pinta de bardas, así como en redes sociales. **Cuando la propaganda no cuente con la leyenda visible que identifique el Proceso Político correspondiente o se tenga evidencia de que se incumplen las reglas de la propaganda, se ordenará el retiro inmediato de la misma por conducto de la Secretaría Ejecutiva.**

Con lo anterior, el Consejo General del INE, marca los elementos que la autoridad instructora debe valorar al momento de investigar algún tipo de propaganda electoral que le sea denunciada, y así, poder establecer parámetros adecuados al momento de pronunciarse respecto de las medidas que le sean solicitadas.

Por todo lo anterior, **al quedar demostradas las circunstancias de fondo, argumentadas por la Comisión de Quejas y Denuncias**, al desechar las medidas cautelares, en concepto de este Tribunal



Electoral, ello resulta suficiente para **revocar el acuerdo impugnado, y ordenar a la Comisión de Quejas y Denuncias**, pronunciarse de nuevo sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas por la parte actora, siguiendo las directrices antes mencionadas.

Por otra parte, debe precisarse que la presente determinación no prejuzga respecto de la procedencia de lo solicitado por la parte actora ante la instancia administrativa, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, si bien se ha determinado revocar el acuerdo de veintisiete de septiembre, ello no prejuzga sobre el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, pues es a la Comisión de Quejas y Denuncias, a quien le corresponde determinar su procedencia de acuerdo a las directrices expuestas.

#### **SEXTO. EFECTOS DE LA SENTENCIA**

En consecuencia, al resultar **fundado**, el motivo de disenso hecho valer por la actora, los efectos de la presente resolución son los siguientes:

1. Se **revoca** el acuerdo de veintisiete de septiembre, únicamente por lo que hace al desechamiento de las medidas cautelares, y se **ordena a la Comisión de Quejas y Denuncias que, en el plazo de veinticuatro horas a la recepción de la presente sentencia**, realice el pronunciamiento respectivo **sobre sí son procedentes o no las medidas cautelares solicitadas** por la actora, conforme a lo resuelto.

Hecho lo anterior, dentro del término de **veinticuatro horas** siguientes, deberá de informarlo a este Tribunal.

Se **apercibe**, a la Comisión de Quejas y Denuncias que, en caso de no cumplir en tiempo y forma con lo aquí ordenado, se les impondrá como medio de apremio una amonestación, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 37, inciso a), de la Ley de Medios Local.

De acuerdo a la normativa legal señalada previamente, la competencia para conocer del procedimiento especial sancionador

corresponde a dos instituciones del Estado, por una parte, al Instituto Electoral Local quien tiene facultades administrativas para llevar a cabo el **trámite e instrucción** del procedimiento, en tanto que este Tribunal tiene la atribución jurisdiccional, de que, una vez instruidos debidamente y remitidos por la instancia administrativa electoral, **resolver** las quejas interpuestas.

En ese sentido, se **exhorta** a la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que en lo subsecuente apeguen su actuar de conformidad a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y **al momento de estudiar la procedencia de las medidas cautelares, no analicen cuestiones de fondo**, pues como ya se dijo dicha cuestión es exclusiva de este Tribunal Electoral.

Máxime que, si la materia de controversia versa, principalmente, sobre infracciones en materia electoral que **pueden vulnerar entre otros principios, el de equidad del proceso comicial en curso**, cuestiones que requieren, en cada caso concreto, un escrutinio preciso y que permita resolver sobre los alcances de estos principios en el sistema democrático.

#### **SÉPTIMO. NOTIFICACIÓN**

**Notifíquese** a la actora por correo electrónico, y mediante oficio a la autoridad señalada como responsable y por estrados a los demás interesados, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 28 y 29, de la Ley de Medios Local.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se

#### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **declara fundado**, el agravio expuesto por la actora, en consecuencia, se ordena revocar el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación.



**SEGUNDO.** Se **ordena** a la autoridad responsable de cumplimiento a lo ordenado en el apartado de efectos de la presente sentencia.

**TERCERO.** Se **exhorta** a la Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que en lo subsecuente se conduzca con diligencia y cumpla con lo dispuesto en la Ley de la materia en términos de lo razonado en la presente ejecutoria.

**CUARTO.** Notifíquese a las partes conforme a derecho.

En su oportunidad, remítase el expediente al archivo de este órgano jurisdiccional, como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resuelven y firman quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca; Magistrada Presidenta; **Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Secretario de Estudio y cuenta en funciones de Magistrado Electoral; **Licenciado Jovani Javier Herrera Castillo**<sup>22</sup>; y Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral, **Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez**<sup>23</sup>, quienes actúan ante el Secretario General; Licenciado **Rubén Ernesto Mendoza González**<sup>24</sup>, quien autoriza y da fe.

LIRM/CSV/Jmh.

---

<sup>22</sup> Nombramiento del Magistrado en funciones, aprobado en sesión privada el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

<sup>23</sup> Nombramiento de la Magistrada en funciones, aprobado en sesión privada el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

<sup>24</sup> Nombramiento del encargado del despacho de la Secretaría General, aprobado en sesión privada del veintinueve de julio de dos mil veintiuno.