



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-452/2023

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: FANNY AVILEZ
ESCALONA Y ÁNGEL EDUARDO ZARAZÚA
ALVIZAR

COLABORARON: GUSTAVO ALFONSO
VILLA VALLEJO Y CÉSAR AMÉRICO
CALVARIO ENRIQUEZ

Ciudad de México, veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que **confirma** el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias² del Instituto Nacional Electoral³ en el expediente ACQyD-INE-200/2023, en el cual determinó la procedencia de la solicitud de medidas cautelares planteada por Ramiro Solorio Almazán, en contra de Morena y del organismo público descentralizado ACABUS, relacionadas con la presunta realización de actos anticipados de precampaña de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El presente asunto tiene origen en la denuncia presentada por Ramiro Solorio Almazán,⁴ en contra de Morena y al organismo público

¹ En lo sucesivo, "Sala Superior".

² En adelante, "Comisión de Quejas o responsable".

³ En lo consecutivo, "INE".

⁴ A continuación, "denunciante o quejoso".

descentralizado ACABUS, derivado de la colocación de propaganda relativa a las aspiraciones que tiene Claudia Sheinbaum Pardo para contender a la Presidencia de la República, en el transporte público urbano y en el denominado ACABUS, en Acapulco en el Estado de Guerrero; lo cual a su juicio tiene la finalidad de beneficiar y promover a dicha persona, conductas que considera, afectan de manera grave el orden jurídico.

- (2) Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que: **a)** se ordenara a la Delegación de Transportes del Estado de Guerrero que girara instrucciones a todos los concesionarios para el retiro de toda publicidad en el transporte público que contengan propaganda ilegal; **b)** se prohibiera a todo concesionario del transporte público poner propaganda con fines electorales en sus unidades; y **c)** se retirara y en su caso, multara al organismo público descentralizado ACABUS, por portar en las unidades del servicio público propaganda electoral ilegal.
- (3) Al respecto, la Comisión de Quejas determinó la **improcedencia** de la solicitud de medidas cautelares respecto a la publicidad de uno de los números de la Revista Líderes, identificada como: “Claudia Sheinbaum: Presidenta”, la cual fue vista circulando en avenidas de la Ciudad de Acapulco, Guerrero el veinte de julio; ya que estimó que se trataba de un acto consumado de manera irreparable.
- (4) Y en relación con la propaganda colocada en transporte público, la responsable determinó la **procedencia** de las medidas cautelares, al considerar que desde una óptica preliminar se podría configurar una transgresión y vulneración a 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 acumulado.
- (5) Como consecuencia de lo anterior, la responsable ordenó a Claudia Sheinbaum Pardo, a Morena y a la persona moral Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V que en un plazo que no podía exceder de dos días, realizara las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la



propaganda denunciada colocada en las unidades transporte público del organismo público descentralizado ACABÚS, así como cualquier otra de contenido similar.

- (6) Siendo dicha determinación la que da origen al presente medio de impugnación.

II. ANTECEDENTES

- (7) De lo narrado por el recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:
- (8) **1. Denuncia.** El veintisiete de julio de dos mil veintitrés,⁵ Ramiro Solorio Almazán presentó un escrito de queja ante la Junta Distrital Ejecutiva 04 del INE en Guerrero, en contra de Morena y al organismo público descentralizado ACABUS.
- (9) Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que: **a)** se ordenara a la Delegación de Transportes del Estado de Guerrero que girara instrucciones a todos los concesionarios para el retiro de toda publicidad en el transporte público que contengan propaganda ilegal; **b)** se prohibiera a todo concesionario del transporte público poner propaganda con fines electorales en sus unidades; y **c)** se retirara y en su caso, multara al organismo público descentralizado ACABUS, por portar en las unidades del servicio público propaganda electoral ilegal.
- (10) **2. Requerimientos.** El veintiocho de julio, se tuvo recibida la denuncia, misma que fue registrada con el número de expediente UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/616/2023; asimismo se realizaron diversos requerimientos con el fin de obtener información relacionada con la colocación de propaganda denunciada en rutas de transporte público en el municipio de Acapulco, Guerrero.

⁵ Todas las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo indicación en contrario.

- (11) Por lo que hace al dictado de medidas cautelares, se ordenó reservar acordar lo conducente hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.
- (12) **3. Acuerdo impugnado.** El doce de septiembre, la Comisión de Quejas determinó, entre otras cosas, la **improcedencia** de la solicitud de medidas cautelares respecto a la publicidad de uno de los números de la Revista Líderes, identificada como: “Claudia Sheinbaum: Presidenta”, la cual fue vista circulando en avenidas de la Ciudad de Acapulco, Guerrero el veinte de julio; ya que estimó que se trataba de un acto consumado de manera irreparable.
- (13) Y sobre la propaganda colocada en transporte público, la responsable determinó la **procedencia** de las medidas cautelares, al considerar que desde una óptica preliminar se podría configurar una transgresión y vulneración a 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 acumulado.
- (14) **4. Recurso de revisión.** En contra de la determinación anterior, el quince de septiembre, Morena presentó ante la Oficialía de Partes Común del INE el presente recuso de revisión del procedimiento especial sancionador.

III. TRÁMITE

- (15) **1. Turno.** Mediante acuerdo de quince de septiembre se turnó el expediente SUP-REP-452/2023 a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁶
- (16) **2. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del recurso de revisión, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

⁶ En lo sucesivo, “Ley de Medios”.



IV. COMPETENCIA

- (17) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias, medio de impugnación de competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.⁷

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

- (18) El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es procedente conforme a lo siguiente:⁸
- (19) **1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de quien acude en su representación; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto controvertido y los preceptos presuntamente vulnerados.
- (20) **2. Oportunidad.** Se colma el requisito, porque el recurso se interpuso dentro del plazo previsto de cuarenta y ocho horas. El acuerdo impugnado se notificó a las diez horas con cincuenta y dos minutos del trece de septiembre y el recurso se interpuso a las diez horas con veinticinco minutos del quince de septiembre siguiente.⁹
- (21) **3. Legitimación y personería.** El recurso fue interpuesto por parte legítima, esto es, por un partido político nacional, por conducto de su representante

⁷ Ello con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución general; 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica, así como 3°, párrafo 2, inciso f); 4°, párrafo 1, y 109 de la Ley de Medios.

⁸ En términos de lo previsto en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 45 párrafo 1, inciso a); 109 y 110 de la Ley de Medios.

⁹ En términos de la Jurisprudencia **5/2015**, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.**

propietario ante el Consejo General del INE, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.¹⁰

- (22) **4. Interés jurídico.** Se satisfacen ambos requisitos, porque el recurrente fue parte denunciada dentro del procedimiento especial sancionador y estima que el acto impugnado vulnera su esfera de derechos.
- (23) **5. Definitividad.** Se satisface este requisito toda vez que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

VI. CUESTIÓN PREVIA

- (24) Ramiro Solorio Almazán, presentó una queja ante la Junta Distrital Ejecutiva 04 del INE en Acapulco, Guerrero, en contra de Morena y el organismo público descentralizado ACABUS, por la presunta realización de actos anticipados de campaña derivado de la colocación de propaganda relativa a las aspiraciones que tiene Claudia Sheinbaum Pardo, para contender a la Presidencia de la República, en el transporte público urbano y en el denominado ACABUS, en Acapulco, Guerrero.
- (25) El denunciante solicitó la adopción de medidas cautelares a efecto de que se ordenara a la Delegación de Transportes del Estado de Guerrero que girara instrucciones a todos los concesionarios para el **retiro de toda publicidad en el transporte público que contengan propaganda ilegal**; prohibir todo concesionario del transporte público poner propaganda con fines electorales en sus unidades y retirar, y en su caso, multar al organismo público descentralizado ACABUS, por portar en las unidades del servicio público propaganda electoral ilegal.
- (26) Ejemplo del material denunciado es el siguiente:

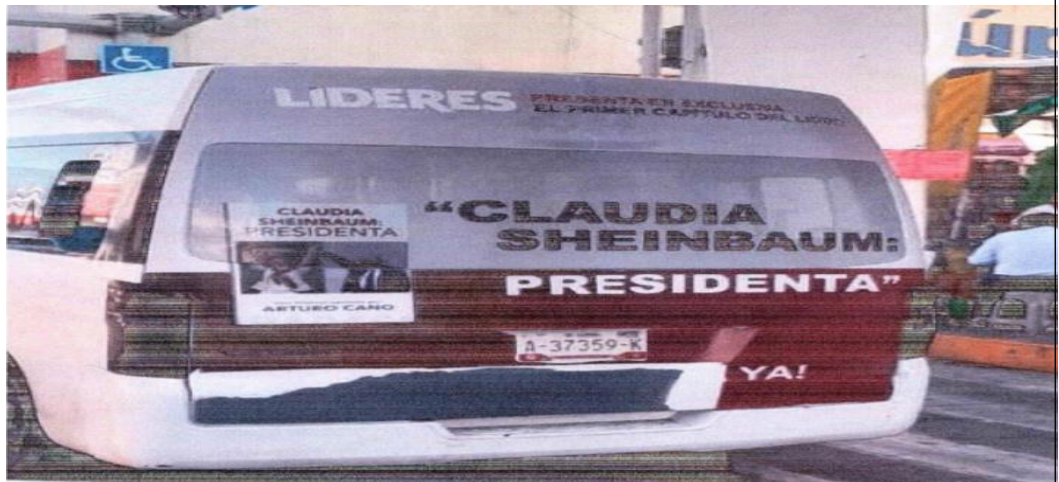
¹⁰ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

Imágenes representativas de la propaganda denunciada



Elementos de la propaganda

- La imagen de lo que aparentemente es la silueta de perfil de Claudia Sheinbaum Pardo.
- La leyenda "En el transporte #EsClaudia".



Elementos de la propaganda

- Propaganda de la Revista Líderes en la que se publicita uno de sus números en el que se publicó "Claudia Sheinbaum: Presidenta".
- En dicha propaganda se advierte la imagen de Claudia Sheinbaum Pardo acompañada del Presidente del Ejecutivo Federal, con los brazos alzados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA RESPONSABLE

(27) Al realizar el análisis del caudal probatorio, la Comisión de Quejas determinó lo siguiente:

Propaganda en un vehículo tipo Urvan con la leyenda “*Claudia Sheinbaum: Presidenta*”

- De la inspección realizada **no se advirtió la existencia** del o de los vehículos de transporte público tipo Urvan, con la propaganda denunciada “*Claudia Sheinbaum: Presidenta*”, relacionada a la revista *LIDERES*, en las avenidas en que circula la ruta Potrerillo-Caletá de la ciudad de Acapulco, Guerrero.
- La titular del registro de la concesión de transporte materia de investigación, indicó que dicha imagen correspondía a simple publicidad, que no tenía alguna finalidad y que a la fecha dicha unidad ya no contaba con ninguna publicidad.
- La elaboración, diseño y estrategia de comercialización de la publicación mencionada fue realizada por la empresa Ferraez Comunicaciones, S.A. de C.V. con una finalidad periodística y comercial en ejercicio del derecho a la información, libertad de expresión con fines periodísticos y de comercio de su representada.
- La responsable consideró **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto a la publicidad de uno de los números de la Revista Líderes, identificado como: “*Claudia Sheinbaum: Presidenta*”, la cual según el dicho del denunciante, fue vista circulando en avenidas de la Ciudad de Acapulco, Guerrero, el veinte de julio y que a la fecha en se emitió el acto impugnado **ya no se encontraba transitando en dicha ciudad.**
- Por lo anterior, estimó que se estaba en presencia de **actos consumados de manera irreparable**, debido a que si bien existen indicios de que dicha publicidad se difundió en los términos denunciados, toda vez que el denunciante proporcionó una evidencia fotográfica y que la titular de la concesión de transporte indicó que dicha imagen corresponde “a simple publicidad”, aunado a que la propia



revista admitió haber desplegado una campaña de publicidad respecto de ese número en particular; lo cierto era que su difusión actual no se corroboró con algún otro elemento probatorio, en razón de que dicha publicidad ya no se localizó, por tanto no era jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

Propaganda en unidades de transporte público del organismo público descentralizado ACABUS

- Se acreditó la existencia de la propaganda denunciada en diversas unidades de transporte público presuntamente del organismo público descentralizado ACABUS en Acapulco, Guerrero, de conformidad con el Acta circunstanciada CIRC:INE/OE/GRO/JDE04/09/2023, instrumentada por la Junta Distrital Ejecutiva 04 del INE en Guerrero.
- De la inspección realizada se certificó la existencia de vehículos de transporte público ACABUS con la propaganda denunciada *“En el transporte #EsClaudia”*.
- El organismo público descentralizado ACABUS, indicó que no cuenta con parque vehicular para proporcionar el servicio de transporte, las unidades que proporcionan tal servicio son propiedad de la empresa Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V.
- La responsable estimó que eran **procedentes** las medidas cautelares solicitadas por lo que hace a la colocación de la propaganda denunciada en unidades de transporte público perteneciente a la persona moral Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V.
- Lo anterior, pues conforme al artículo SEGUNDO transitorio de 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 acumulado, Morena, entre otros partidos políticos, se encontraba constreñido a que en un plazo menor a cinco días, contados a partir del treinta y uno de julio, retiraría la propaganda masiva que no cumpliera con los extremos normativos establecidos en los artículos 8 y 9 de los mismos.

- Sin que pasara desapercibido para la Comisión de Quejas que Morena y Claudia Sheinbaum Pardo negaron su participación en la colocación de dicha propaganda; sin embargo, determinó que la propaganda contaba con elementos que, desde una óptica preliminar, pudieran contravenir los referidos Lineamientos.
- En ese sentido, la responsable sostuvo que, bajo la apariencia del buen derecho, la propaganda denunciada resultaba contraria a la naturaleza a dicho ordenamiento respecto de la temporalidad y contenido, ya que:
 - El material denunciado se encontró en unidades de transporte público pertenecientes a la persona moral Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V., de conformidad con lo señalado por el organismo público descentralizado ACABUS.
 - La propaganda fue colocada en el transporte público, con la imagen de la silueta de Claudia Sheinbaum Pardo y con la leyenda En el Transporte “#EsClaudia”, sin que se advirtieran de manera expresa y visible, por medios gráficos y auditivos, el partido, la calidad de la persona inscrita, así como la denominación que se dé al proceso político respectivo y tampoco se advirtió que dicha propaganda estaba dirigida únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento.
 - Al momento de la presentación de la queja, los Lineamientos ya se encontraban vigentes, pues estos fueron aprobados el veintiséis de julio por acuerdo del Consejo General del INE (INE/CG448/2023) y la presentación de la queja fue el veintisiete de julio.
- Conforme a lo anterior, la Comisión de Quejas determinó que, desde una perspectiva preliminar, la propaganda denunciada podría contravenir lo establecido en los artículos transitorios de los citados Lineamientos, donde se vinculó, entre otros, a Morena, a efecto de que en el plazo de cinco días —contados a partir del treinta y uno de julio—, realizara el retiro de la propaganda masiva que no cumpliera con los extremos normativos establecidos en los artículos 8 y 9 de los citados Lineamientos.



- Aunado a que de conformidad con el artículo 11 de los Lineamientos, los partidos políticos nacionales deberán retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor de siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el proceso político, que en el caso dicha circunstancia ya sucedió, ya que Morena designó a Claudia Sheinbaum Pardo como “Coordinadora de la Defensa de la Transformación” o “Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”.
- De ahí que, de continuar visible la propaganda denunciada, podría vulnerar lo establecido en el párrafo segundo del artículo 8 de los Lineamientos, por lo que la responsable estimó procedentes las medidas cautelares solicitadas dada la probable ilegalidad en la temporalidad y contenido de la propaganda denunciada.
- En ese sentido, la Comisión de Quejas ordenó a Claudia Sheinbaum Pardo, a Morena y a Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V. que en un plazo no mayor a dos días realizaran las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la propaganda denunciada colocada en las unidades transporte público del organismo público descentralizado ACABUS, así como cualquier contenido similar que no cumpla con lo establecido en los artículos 8 y 9 de los Lineamientos.
 - Asimismo, se formuló un recordatorio al partido hoy recurrente de lo establecido en 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.

VIII. PLANTEAMIENTOS DEL RECURRENTE

(28) Por su parte, el partido recurrente expone los siguientes agravios en contra del acuerdo anterior:

Falta de congruencia

SUP-REP-452/2023

- El recurrente alega que el acuerdo controvertido carece de congruencia, en tanto que la Comisión de Quejas se extralimitó al ordenar la eliminación de la propaganda denunciada, así como cualquier contenido similar.
- Lo anterior, ya que de la investigación preliminar de la responsable no se acreditó la existencia de registros de contrataciones para la elaboración y distribución de la propaganda referida, por parte de Morena o de Claudia Sheinbaum Pardo, por lo que la responsable incurre en una incongruencia pues no demostró que los actos denunciados hayan sido emitidos por ellos; aunado a que se presentaron los deslindes correspondientes.
- En ese sentido, considera que la Comisión de Quejas dejó de tomar en cuenta que la relación causal entre los hechos y actuaciones es un aspecto crítico en la justificación de cualquier medida cautelar, por lo que en el caso concreto permanece una falta de relación causal entre las actuaciones y la medida cautelar impuesta. Además de que Morena no puede exigir a un particular o a una sociedad mercantil el retiro de publicidad que no ordenó o contrató.
- Asimismo, sostiene que la responsable dejó de observar que al momento de dictar la medida cautelar combatida, el proceso político para elegir a la persona que coordinaría los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación ya había concluido, por lo que las frases en el transporte que contenían la leyenda “#EsClaudia”, ya no adquieren justificación porque ya no había un derecho que requiriera protección provisional al principio de equidad pues no existe un llamamiento a votar para el cargo de la Presidencia de la República o que mencione el proceso electoral federal 2024.
- Además, alude que la responsable se extralimita al ordenar en la medida cautelar se elimine la propaganda denunciada de las rutas de transporte público, así como cualquier otro de contenido similar.
 - Lo anterior pues da lugar a una ampliación de la litis, situación que carece de fundamento legal pues la autoridad resolutora



solo puede resolver los planteamientos que conforme a Derecho hagan valer los justiciables.

- La Comisión de Quejas no fundó ni motivó el por qué Morena debería retirar todo el contenido similar en el transporte público, cuando la propia responsable expresó que no se había acreditado quién fue responsable de dicho material.

Indebida motivación

- Sostiene que el acuerdo controvertido no se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que la responsable no da razones mínimas que permitan concluir que en el presente caso se está ante actos anticipados de precampaña y/o campaña, toda vez que no existe certeza respecto al origen o autoría de las mismas.
- Destaca que la propia Comisión de Quejas reconoce en el acuerdo controvertido que el denunciante refirió probables irregularidades en el proceso de selección de candidaturas partidistas, sin mencionar expresamente el proceso inédito celebrado por Morena, PT y PVEM, con la finalidad de elegir a la persona Coordinadora de la Defensa de la Transformación; por lo que no da mayor justificación para realizar un estudio al amparo de los multicitados Lineamientos.
- Refiere que resulta aplicable lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso SUP-REP-62/2021; en el cual se sostuvo que para determinar la procedencia de una medida cautelar se exige la presencia de elementos de convicción concretos que respalden la hipótesis fáctica sostenida por quien reclama el dictado de la misma.
- En ese sentido, argumenta que la Comisión de Quejas no cuenta con los elementos probatorios mínimos para determinar si se está o no frente a actos anticipados de precampaña o campaña.
- Por otra parte, destaca que del material no se desprende algún posicionamiento o ventaja indebida en favor de la denunciada, de cara al próximo proceso electoral federal; ya que no se hace referencia a algún cargo de elección popular ni mucho menos un llamado expreso al voto.

- También argumenta que, conforme a los Lineamientos, los partidos políticos deberán retirar su propaganda en un plazo no mayor a siete días contados a partir de la publicación de los resultados o declaración final en el proceso político, por lo que no era razonable el dictado de la medida cautelar ya que atendiendo a la multiplicidad de actividades que tiene el partido, no le permite tener supervisión de los lugares en los que se coloque propaganda sin su autorización.

IX. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Pretensión y causa de pedir

- (29) La pretensión del partido recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado y se declare la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.
- (30) Su causa de pedir la sustenta en que la determinación de la responsable es contraria a Derecho, al no encontrarse debidamente fundada y motivada; aunado a que esta carece de congruencia.

2. Problema jurídico

- (31) La litis en el presente medio de impugnación consiste en determinar si la declaratoria de procedencia de medidas cautelares decidida por la Comisión de Quejas se encuentra debidamente justificada o, si por el contrario, como señala Morena, resulta contraria a Derecho.

3. Metodología

- (32) Los motivos de inconformidad hechos valer por el partido recurrente se analizarán en forma conjunta, con independencia del orden propuesto en la demanda, atento a su estrecha vinculación; sin que ello le genere perjuicio alguno, ya que lo trascendente es que se analice su pretensión en forma integral.¹¹

¹¹ Jurisprudencia 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**



X. DECISIÓN

(33) Esta Sala Superior considera que debe **confirmarse** el acuerdo impugnado al resultar **infundados** e **ineficaces** los agravios de Morena dado que el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado; además de ser congruente que la responsable haya emitido las medidas cautelares pues de manera preliminar se advertía una posible violación al principio de equidad en la contienda en los procesos electorales en curso.

1. Marco normativo

Naturaleza de medidas cautelares

(34) Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento; por ende, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

- Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo.
- Sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
- Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

(35) 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.

(36) 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.

(37) Ello, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

(38) Ahora bien, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:

- La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- 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 (*periculum in mora*).

(39) Así, 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 procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

(40) Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina apariencia del buen derecho y temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

(41) 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; en tanto que 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.

- (42) Como se puede advertir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
- (43) 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 o violación 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.
- (44) Por ello el análisis 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 siguientes:
- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
 - Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
 - Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
 - Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, 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.

- (45) La medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: 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.
- (46) Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.
- (47) Razón por la cual, la autoridad competente deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
- (48) En consecuencia, se deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

Deber de fundar y motivar las determinaciones

- (49) Es importante considerar que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: 1) por falta de fundamentación y motivación y, 2) derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.
- (50) La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.
- (51) En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.



- (52) Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.
- (53) En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.
- (54) Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

2. Análisis del caso

- (55) Es **infundado** el agravio relativo a que el acuerdo impugnado es incongruente porque la responsable no logró demostrar que los actos denunciados hayan sido emitidos ni por Claudia Sheinbaum Pardo o por Morena; sin embargo, determinó conceder las medidas cautelares.
- (56) Esta Sala Superior ha sostenido que la congruencia¹² es un principio rector de toda sentencia y que tiene dos vertientes, la interna y la externa.
- (57) La congruencia externa, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en el juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir lo expuesto por las partes o introducir aspectos ajenos a la controversia; por otra parte, la congruencia interna exige que la sentencia

¹² Jurisprudencia 28/2009 de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos o inclusive con otras determinaciones dictadas por la propia autoridad en el mismo expediente.

- (58) De esta manera, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe acreditarse que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la litis planteada, o bien, la existencia de contradicción entre lo considerado y lo resuelto. Esta incongruencia también se presenta cuando existe contradicción entre las determinaciones de la propia autoridad que trascienden a la resolución final, lo que además vulnera el principio de certeza entre las partes.
- (59) En el caso concreto, Morena señala que, a pesar de que la responsable realizó diversos requerimientos, y estos se respondieron en el sentido de que no habían contratado o colocado la propaganda denunciada en el transporte público, aun así, la autoridad responsable concluyó que eran procedentes las medidas cautelares y ordenó la eliminación de la propaganda referida, lo que resulta incongruente.
- (60) Como se adelantó, esta autoridad jurisdiccional considera que el agravio es **infundado**, porque el partido político parte de una premisa incorrecta al considerar necesaria la acreditación de la contratación o colocación de la propaganda en el transporte público para que la responsable pueda ordenar el dictado de medidas cautelares.
- (61) Ello, porque para el dictado de medidas cautelares que prevengan la continuación de una posible infracción no resulta relevante quiénes materialmente contrataron o colocaron la publicidad en el transporte público que transitaba en el municipio de Acapulco, Guerrero, pues lo relevante en el dictado de cautelares es detener o prevenir daños irreparables a los principios constitucionales que regulan el proceso electoral. En todo caso, el deslinde o acreditación de responsabilidad es una cuestión que corresponde a la atribución de la infracción lo que es una cuestión que corresponde con el análisis fondo de la controversia.



- (62) Lo cierto es que la autoridad responsable consideró que, desde un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la existencia de la publicidad denunciada en las que se apreciaba la frase “*En el transporte #EsClaudia*”, preliminarmente podían ocasionar una violación al principio de equidad en la contienda en los procesos electorales en curso, por tanto, concedió la media cautelar solicitada por los denunciantes y ordenó su retiro.
- (63) Como puede observarse y contrariamente a lo sostenido por el recurrente, no existe una incongruencia en el acuerdo impugnado, pues la autoridad responsable dio respuesta a la petición que le fue formulada en la queja y que precisamente consistía en el otorgamiento de las medidas cautelares, y para ello, de manera preliminar, valoró el contenido de la publicidad en el transporte público del municipio de Acapulco, Guerrero, bajo el contexto del proceso político organizado por Morena, en el que Claudia Sheinbaum Pardo era participante, y de ahí determinó que su existencia implicaban un riesgo para los procesos electorales que están por iniciar para no generar alguna desproporción al principio de equidad.
- (64) También resulta **infundado** el agravio planteado por Morena en el que sostiene que la autoridad responsable varió la litis al ordenar el retiro de la propaganda denunciada y de cualquier otra de contenido similar.
- (65) Lo anterior, porque esa orden resulta de una cuestión que sí está relacionada con la litis y que tiene motivación en la denuncia de propaganda en el marco del referido proceso intrapartidista y tiene fundamento en lo establecido en el artículo 8 de los Lineamientos emitidos por el INE para fiscalizar la propaganda que se utilice en el proceso para la selección de la persona coordinadora de la defensa de la Cuarta Transformación.
- (66) Ese artículo ordena que la propaganda debe contener de manera expresa el partido, la calidad de la persona inscrita y la denominación del proceso político de que se trate, circunstancias que en el caso no se actualizan, pues de la propaganda denunciada solo se advierte que contiene la frase “*En el transporte #EsClaudia*”.

- (67) En ese sentido, contrario a lo que argumenta el partido recurrente, la determinación de la autoridad responsable de que se elimine alguna propaganda con contenido similar, es una reiteración del artículo en comento, y se motiva en que, como lo explicó la autoridad responsable, ponían en riesgo el principio de equidad en la contienda, al no contener los elementos necesarios que la vincularan con la realización de algún proceso político.
- (68) De igual forma se estima que no le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a que la responsable varió la litis, ya que del análisis tanto de la resolución impugnada como de la queja se advierte que ésta analizó la verdadera pretensión del denunciante.
- (69) Lo anterior, porque si bien en la queja se hizo referencia a que la autoridad responsable ordenara el cese de todo acto anticipado de campaña; lo cierto es que el denunciante, de igual forma, hizo mención a la transgresión a los artículos 3, inciso a) y 226, párrafo tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹³ relativos a las probables irregularidades dentro de un proceso de selección de candidaturas partidistas.
- (70) De ahí que se estime que fue correcto que la autoridad responsable analizara los hechos a la luz de 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 acumulado; ello al haber sido aludido implícitamente por el denunciante en su escrito de queja.
- (71) Ahora bien, por cuanto hace a los agravios relacionados a la motivación del acuerdo impugnado, Morena señala que éste se encuentra indebidamente motivado, porque la responsable no realizó una argumentación mínima que permita concluir que en el presente caso se está ante actos anticipados de

¹³ Como se observa de los folios 3 y 4 del expediente número UT/SCG/PE7RSA/JD04/GRO/616/2023.



precampaña y/o campaña, toda vez que no existe certeza respecto al origen o autoría de las mismas.

- (72) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, pues la Comisión de Quejas otorgó las medidas cautelares solicitadas, respecto de la propaganda en unidades de transporte público pertenecientes a la persona moral Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V., de conformidad con lo señalado por el organismo público descentralizado ACABUS¹⁴ en las que se apreciaba la frase “*En el transporte #EsClaudia*”, pues de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho pudiera afectar el principio de equidad en la contienda respecto de los procesos electorales en curso.
- (73) Para llegar a esa conclusión, señaló como hecho notorio que el material denunciado se encontró en unidades de transporte público pertenecientes a la persona moral Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V., de conformidad con lo señalado por el organismo público descentralizado ACABUS. Además de que la propaganda fue colocada en el transporte público, con la imagen de la silueta de Claudia Sheinbaum Pardo y con la leyenda “*En el Transporte #EsClaudia*”, sin que se advirtieran de manera expresa y visible, por medios gráficos y auditivos, el partido, la calidad de la persona inscrita, así como la denominación que se dé al proceso político respectivo y tampoco se advirtió que dicha propaganda estaba dirigida únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento.
- (74) Por otro lado, estimó que al momento de la presentación de la queja 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 acumulado ya se encontraban vigentes, por lo que, desde una perspectiva preliminar, la propaganda denunciada podría contravenir lo establecido en los artículos transitorios de éstos.

¹⁴ El Organismo Público Descentralizado ACABUS, indicó en los requerimientos que realizó la autoridad que no cuenta con parque vehicular para proporcionar el servicio de transporte, las unidades que proporcionan tal servicio son propiedad de la empresa Autobuses Metropolitanos GR, S.A. de C.V.

- (75) Ello pues se vinculó, entre otros, a Morena, a efecto de que en el plazo de cinco días —contados a partir del treinta y uno de julio—, realizara el retiro de la propaganda masiva que no cumpliera con los extremos normativos establecidos en los artículos 8 y 9 de los citados Lineamientos. Aunado a que de conformidad con el artículo 11 de los Lineamientos, los partidos políticos nacionales deberán retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor de siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el proceso político, que en el caso dicha circunstancia ya sucedió, ya que Morena designó a Claudia Sheinbaum Pardo como “Coordinadora de la Defensa de la Transformación” o “Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”.
- (76) Por lo que, de continuar visible la propaganda denunciada, podría vulnerar lo establecido en el párrafo segundo del artículo 8 de los Lineamientos, por lo que la responsable estimó procedentes las medidas cautelares solicitadas dada la probable ilegalidad en la temporalidad y contenido de la propaganda denunciada.
- (77) En ese sentido, cómo puede observarse y contrariamente a lo sostenido por el recurrente, la Comisión de Quejas sí motivó adecuadamente su decisión, pues argumentó, que era un hecho notorio que: **a)** Claudia Sheinbaum Pardo había sido designada como Coordinadora de la Defensa de la Cuarta Transformación; **b)** que la propaganda en la que se incluye la frase “*En el transporte #EsClaudia*” no se advertía de manera expresa y visible, el partido, la calidad de la persona inscrita, así como la denominación que se dé al proceso político respectivo y tampoco se advirtió que dicha propaganda estaba dirigida únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento; y **c)** que se podría incurrir en un incumplimiento de los multicitados Lineamientos, ya que los partidos políticos nacionales debían retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor de siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el proceso político, cuestión que en el caso dicha circunstancia ya sucedió
- (78) De ahí que no le asista la razón al recurrente, máxime que de lo expresado por Morena en el presente recurso no se advierte que confronte eficazmente



estas razones, por lo que se estima que sus agravios son **infundados e ineficaces**.

- (79) Igualmente, no le asiste la razón al recurrente cuando señala que la resolución impugnada carece de una correcta motivación y valoración probatoria porque no se cuenta con los elementos de convicción mínimos para determinar la autoría de la propaganda denunciada, porque, como ha quedado establecido, no era necesario que la responsable tuviera por acreditada plenamente su autoría pues dicha circunstancia deberá ser valorada en el fondo del asunto.
- (80) En el caso, la responsable únicamente emitió su determinación de una valoración preliminar de los elementos de convicción que se acompañó a la queja y consideró que de una manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, resultaba procedente el dictado de las medidas cautelares que le solicitaron.
- (81) Por otro lado, esta autoridad jurisdiccional estima que es **infundado** el agravio por el que la parte recurrente aduce que la autoridad responsable dejó de analizar que el proceso político para elegir a la persona que coordinará los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación ya había concluido al momento de que se dictó la medida cautelar, por lo que las frases cuestionadas ya no contaban con justificación, pues al concluir el proceso ya no había un derecho que requiriera protección provisional y urgente.
- (82) Lo anterior, ya que del acuerdo impugnado se advierte que la responsable sí consideró tal circunstancia, ya que para tal efecto señaló que el artículo 11 de los Lineamientos establece que los partidos políticos nacionales deberán retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor de siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el proceso político; situación que advirtió ya había sucedido.
- (83) Ello en virtud de que se había emitido la declaración final en el proceso político en el que el partido político designó a Claudia Sheinbaum Pardo como Coordinadora Nacional de los Comités de la Cuarta Transformación.

- (84) Asimismo, la responsable destacó que no pasaba desapercibido que, si bien Claudia Sheinbaum Pardo había sido designada como “Coordinadora de la Defensa de la Transformación” o “Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, lo cierto era que las medidas cautelares solicitadas eran procedentes ante la probable ilegalidad en la temporalidad y contenido de la propaganda denunciada; de ahí que esta autoridad estime que no le asiste la razón a la parte recurrente.
- (85) Aunado a lo anterior, se estima que el agravio es **ineficaz** al partir de una premisa inexacta, pues la responsable no concedió la medida cautelar por una posible afectación a la equidad del proceso interno partidista, sino al del próximo proceso electoral federal; por lo que resulta irrelevante que a la fecha del dictado de la medida cautelar, el proceso partidista hubiese o no concluido, pues lo que se pretendió proteger con su dictado era la integridad del proceso electoral presidencial.
- (86) Siendo esta la razón fundamental que la autoridad responsable para utilizó para justificar la procedencia de la medida cautelar, ante el peligro de su lesión por la continuidad de los hechos denunciados.
- (87) Finalmente, se estima que son **ineficaces** los agravios en el que el recurrente señala que, de acuerdo con los Lineamientos, los partidos políticos debían retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor a siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el proceso político; por lo que no era razonable el dictado de la medida cautelar y era suficiente que la responsable le hiciera un recordatorio de los plazos establecidos en los Lineamientos.
- (88) Aunado a que la exigencia del deber de cuidado respecto de la colocación de la totalidad de la propagada como la denunciada, resultaba irracional y desproporcionado en el terreno fáctico, dada la imposibilidad material que existe para ello, además de que no hubo una participación activa en los hechos denunciados.
- (89) La calificación de los agravios atiende a que el análisis de la legalidad de los Lineamientos y la responsabilidad de los sujetos denunciados sobre



los actos y hechos que se les reprochan constituye un aspecto que atañe al estudio del fondo del asunto, mismo que no corresponde al análisis de la resolución que se encarga del dictado o no de las medidas cautelares solicitadas, tal y como se analizó en el marco jurídico aplicable al caso concreto.

- (90) Máxime que, el análisis de la responsable en sede cautelar, de modo alguno prejuzga sobre la legalidad y responsabilidad posible; por el contrario, únicamente se limita a analizar si por las características propias de la publicidad denunciada resulta o no procedente el dictado de la medida cautelar solicitada por la parte denunciante.
- (91) En consecuencia, por las consideraciones y razonamientos hasta aquí expuestos es que esta autoridad jurisdiccional estime que lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de impugnación.

XI. RESUELVE

Único. Se **confirma** el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.