



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-136/2024

RECURRENTE:
PARTIDO POLÍTICO MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
CLAUDIA LIZETTE GONZÁLEZ
GONZÁLEZ

COLABORÓ:
JESÚS MANUEL PONCE ANDRADE

Mexicali, Baja California, veintinueve de mayo de dos mil veinticuatro.¹

SENTENCIA que **confirma** el Acuerdo **IEEBC/CQyD/A020/2024** emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en el que resolvió las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/105/2024 y acumulado, con base en los antecedentes y consideraciones que se exponen a continuación:

GLOSARIO

Acto impugnado/acuerdo controvertido:

Acuerdo **IEEBC/CQyD/A020/2024** de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California, que resuelve la solicitud de medidas cautelares formuladas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional en contra de diversos candidatos, por posibles violaciones a las reglas de propaganda electoral, así como de la Coalición "Sigamos Haciendo Historia en Baja California" por culpa in vigilando, dentro del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/105/2024 y acumulado, aprobado por unanimidad de votos el quince de mayo.

Actor/partido recurrente/inconforme/quejoso:

Partido político Morena, por conducto de su representante.

¹ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintitrés, salvo mención contraria.

Autoridad responsable/ Comisión de Quejas/CDQ:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Candidatos:	Román Cota Muñoz, candidato a la Presidencia del municipio de Tecate, Baja California; Isaac Contreras López, candidato a Regidor en el citado municipio; ambos por la Coalición "Sigamos Haciendo Historia en Baja California".
Coalición:	Coalición " <i>Sigamos Haciendo Historia en Baja California</i> ", integrada por los partidos políticos Morena, Verde Ecologista de México y Fuerza por México Baja California.
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Instituto Electoral local:	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos.
Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California.
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
MC:	Partido político Movimiento Ciudadano.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN/Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
Unidad Técnica/UTCE/autoridad instructora:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California.

1. ANTECEDENTES DEL CASO



1.1. Reforma a la Ley Electoral. El trece de agosto de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado No. 60 el Decreto No. 276, expedido por la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, por medio del cual se reformó el artículo 152 y se adicionó el artículo 354 bis, ambos de la Ley Electoral.

1.2. Inicio del proceso electoral². El tres de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo General hizo la declaratoria formal del inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, para renovación de Diputaciones, Presidencias Municipales, Regidurías y Sindicaturas a los Ayuntamientos, todos del Estado de Baja California.

1.3. Acuerdo del Consejo General. El doce de abril, el Consejo General aprobó el acuerdo IEEBC/CGE67/2024 por el que se dio respuesta a las consultas presentadas por diversos partidos políticos, entre ellos, la del Secretario de Finanzas de MORENA respecto de los alcances del artículo 152 de la Ley Electoral.

1.5. Plazo de campañas. El quince de abril, dio inicio el periodo de campaña a municipios y diputaciones locales en el Estado de Baja California.

1.6. Denuncia de MC y radicación. Por escrito presentado ante la UTCE el uno de mayo, MC presentó formal denuncia contra los candidatos y la Coalición, por presuntas violaciones a las reglas de propaganda electoral y culpa invigilando, solicitando la adopción de medidas cautelares, la cual se radicó al día siguiente, con la clave de expediente IEEBC/UTCE/PES/105/2024.

1.7. Denuncia del PRI y radicación. Por escrito presentado ante la UTCE el dos de mayo, el PRI presentó formal denuncia contra los candidatos y la Coalición, por presuntas violaciones a las reglas de propaganda electoral y culpa invigilando, solicitando la adopción de medidas cautelares, la cual se radicó al día siguiente, con la clave de expediente IEEBC/UTCE/PES/109/2024.

1.8. Acumulación, admisión de las denuncias y elaboración de proyecto de medidas cautelares. El trece de mayo, la Unidad Técnica acumuló y admitió las denuncias presentadas por MC y el PRI en contra de los candidatos y la Coalición, por posibles violaciones a las reglas de propaganda electoral y culpa invigilando; asimismo, ordenó la elaboración del proyecto de medidas cautelares y ordenó

² Consultable en la dirección del Instituto Electoral: <https://ieebc.mx/27a-ext-cg/>.

turnarlo a la Comisión de Quejas para su análisis, discusión, modificación y aprobación, en su caso, de las mismas.

1.9. Acto impugnado. El quince de mayo, la autoridad responsable emitió el acuerdo impugnado, en el que, entre otras cosas, declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas, ordenando el retiro de la propaganda denunciada.

1.10. Recurso de Inconformidad. El veinte de mayo, el recurrente presentó recurso de inconformidad en contra del acto descrito en el antecedente anterior.

1.11. Radicación y turno a Ponencia. El veinticuatro de mayo, fue registrado el recurso de inconformidad que nos ocupa con la clave de identificación RI-136/2024, turnándose a la ponencia del Magistrado citado al rubro.

1.12. Auto de admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se dictó acuerdo de admisión del presente asunto, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el recurso de inconformidad que nos ocupa.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE INCONFORMIDAD**, toda vez que se trata de una impugnación interpuesta por un partido político, por conducto de su representante, en contra de un acto atribuido a un órgano electoral, que no tiene el carácter de irrevocable y tampoco procede otro recurso.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 apartado E y 68 de la Constitución local; 281 y 282, fracción I, 283, fracción I, de la Ley Electoral local; así como 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal.

3. PROCEDENCIA

Al no advertirse causal de improcedencia y cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se



acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo de los medios de impugnación.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso

Los partidos políticos MC y PRI, presentaron denuncias en contra de los candidatos, así como de la Coalición, por presuntas violaciones a las reglas de propaganda electoral y culpa invigilando, solicitando la adopción de medidas cautelares.

Posteriormente, el quince de mayo, la Comisión de Quejas dictó el Acuerdo **IEEBC/CQyD/A020/2024**, en el que, en lo que interesa, determinó procedente el dictado de las medidas cautelares por lo que hace a la existencia preliminar de violaciones a las reglas de propaganda electoral, en relación con los espectaculares denunciados, así como por la posible vulneración al interés superior de la niñez, dado que se advirtió la presencia de un menor de edad.

4.2 Síntesis de los agravios expuestos por el inconforme

La identificación de los agravios se desprende de la lectura integral de la demanda, cuyo análisis se hace a la luz de la Jurisprudencia 4/99 emitida por Sala Superior, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**, que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve. Así como de conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia 2/98 de Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”**.

De igual manera, es de señalarse que sólo se realizará una síntesis breve y concreta de los agravios, sin que ello implique la afectación

alguna a la parte promovente, pues se dará respuesta integral a sus inconformidades.³

Así, este órgano jurisdiccional advierte que la parte recurrente plantea cuatro agravios, bajo las siguientes premisas.

PRIMERO. Incompetencia de la Comisión de Quejas para conocer y resolver la medida cautelar.

La parte actora indica que no se analizó de manera correcta la competencia de la Comisión de Quejas para conocer de las denuncias que motivaron la emisión del Acto Impugnado, pues a su decir, solo se centra en el órgano que debe conocer con base en el ámbito geográfico en que suceden los hechos denunciados, omitiendo pronunciarse de manera completa si es que tal comisión se encontraba facultada para conocer la denuncia.

En ese sentido, menciona que, derivado del contenido del artículo 152 de la Ley Electoral, el órgano facultado de manera expresa para el dictado de la suspensión de la propaganda, recae únicamente en el Consejo General y no en la Comisión de Quejas.

SEGUNDO. La existencia de antinomias en la Ley Electoral.

La parte actora sostiene que, en cuanto a la procedencia de las medidas cautelares, derivadas de la aplicación letrista del artículo 152 de la Ley Electoral, se busca justificar su aplicación en la libertad de configuración legislativa del Congreso Estatal, quien estableció dicha restricción absoluta en la referida ley, sin que la autoridad responsable haya realizado un estudio integral y sistemático de las normas que regulan la propaganda electoral en el desarrollo de los procesos electorales.

³ Se aplica por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de rubro: **AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.**



Asimismo, señala que el Acuerdo controvertido, a través del cual se ordena la suspensión de la diversa propaganda, se basa principalmente en la actualización del contenido del artículo 152, aduciendo que es la razón principal de la procedencia de las medidas cautelares y, que no debe aplicarse de manera lisa y llana, pues forma parte de un sistema regulado por diversa normativa, de ámbito de aplicación distinta y naturaleza superior, como lo es la LGIPE.

En ese sentido, refiere la existencia de un apartado más amplio y especial tanto en la Ley Electoral, en donde resalta lo referido en los artículos 153 y 165, o bien en la LGIPE, dentro de los artículos 209 al 212, donde no existe restricción absoluta alguna como la prevista en la Ley Electoral, e incluso en la Ley de Partidos en su artículo 64, párrafo segundo, en relación con el 4, inciso k), donde se contempla a los espectaculares, carteleras, vallas, vehículos, entre otros, como propaganda de los partidos políticos nacionales y locales que puede contratarse.

De ahí que, indica, nos encontremos ante una antinomia interna en la Ley Electoral respecto de lo que puede constituirse o no como propaganda electoral y su autorización para ser utilizada a través de diversa modalidad.

Por otra parte, afirma, que el Reglamento de Fiscalización del INE también reconoce la posibilidad de que las candidatas y candidatos puedan erogar recursos económicos en este tipo de propaganda política (vallas y espectaculares) previos permisos y autorizaciones del mencionado instituto a todas las candidaturas en general (federales y locales).

TERCERO. Inconstitucionalidad del artículo 152, fracción II, párrafo segundo de la Ley Electoral.

La parte inconforme cuestiona la validez constitucional del artículo 152, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Electoral, al no ser concordante, y contraponerse de manera directa como con los numerales ya señalados, así como con los derechos políticos

partidistas y con la exigencia constitucional y legal en materia electoral y política en nuestro país.

Por otra parte, refiere que se trata de una norma legal aislada con contenido expresamente prohibido; prohibición que para ser válida debe contar con una justificación sólida, consistente y coherente en el mismo texto legal del que emana, así como armónicamente con el resto del ordenamiento jurídico, que permita válidamente corroborar que sea compatible con los postulados y principios constitucionales del sistema democrático, de manera que se justifique el efecto útil que toda norma debe contener para su válida existencia dentro del sistema jurídico.

Por tal razón, el actor considera, que la norma citada, es desproporcionada, carente de razonabilidad, pues se impide a los partidos políticos y sus candidatos ejercer el derecho de expresión a promocionarse a través de propaganda electoral colocada en lugares públicos que la ley electoral federal contempla como lícitos.

En tal sentido, a su parecer, dicha disposición jurídica, no es proporcional, racional ni necesaria, pues la única justificante que esbozó la autoridad responsable fue que tal prohibición radica en el cuidado del medio ambiente, evitando la contaminación, tanto visual, como a través de residuos.

En su concepto, la prohibición de mérito violenta el derecho humano de expresión de manera desproporcionada, pues en una confronta de derechos está por encima este derecho que tiende a robustecer la opinión de la ciudadanía en los procesos electorales, al de una supuesta contaminación visual.

Por lo tanto, solicita la inaplicación del artículo 152, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral, al agredir los principios democráticos que se tutelan en el texto del artículo 41, y 116 en las partes relativas de la Constitución federal, como lo es el derecho a realizar actos de campaña electoral, dentro de los cuales se encuentra la propaganda que lleven a cabo los partidos políticos, coaliciones y candidatos.



CUARTO. Violación a los principios de congruencia, exhaustividad, legalidad, objetividad, certeza e imparcialidad en la determinación de la Comisión de Quejas sobre una supuesta vulneración al interés superior de la niñez.

El inconforme alega que la autoridad responsable, indebidamente acordó de conformidad las medidas cautelares bajo el argumento de una posible vulneración al interés superior de la niñez, lo que transgrede los principios constitucionales vertidos en su agravio, dado que, la propia autoridad, en el acto impugnado, tuvo por reconocido que su representado (candidato) hizo entrega de la documentación que fue requerida mediante oficio IEEBC/UTCE/909/2024, consistente en que proporcionara el consentimiento por escrito, informado e individual de la madre y el padre, respecto del menor de edad que aparece en los espectaculares denunciados.

Además, menciona que el consentimiento presentado por el candidato respecto de su menor hijo, quien aparece en la propaganda denunciada, fue presentado en tiempo y forma, cumpliendo con los requisitos del requerimiento, es decir todo lo exigido por los diversos numerales que cita de los Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral, de ahí lo erróneo de la procedencia de la medida cautelar en ese sentido, dictada en el acto impugnado.

4.3 Método de estudio y cuestión a dilucidar

Los agravios planteados por el actor se pueden agrupar de la manera siguiente:

- a) Incompetencia de la Comisión de Quejas para conocer y resolver sobre las medidas cautelares.
- b) Antinomia entre lo dispuesto en el artículo 152, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral, con el diverso 64, numeral 2, de la Ley de Partidos y violación al principio de jerarquía normativa.

c) Inconstitucionalidad del artículo 152, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral y solicitud de inaplicación.

d) Indebido otorgamiento de la medida cautelar respecto de la posible vulneración al interés superior del menor.

Por cuestión de técnica jurídica, atendiendo los agravios de la parte inconforme, en primer lugar, se procederá al estudio del motivo de disenso precisado en el inciso **a)**, toda vez que la competencia de las autoridades es una cuestión de orden público y de estudio preferente, pues de ella deriva la validez de los actos que se emiten, los cuales las autoridades solo pueden realizar en los términos que les ordena la ley.

En segundo lugar, se analizará la presunta inconstitucionalidad y solicitud de inaplicación del artículo 152, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral, propuesta en el inciso **c)** y solo de ser procedente el análisis de la constitucionalidad del artículo citado, se analizaría agravio planteado en el inciso **b)** puesto que se observa que la pretensión de su planteamiento es con el objeto de sustentar y apoyar con mayores elementos la inconstitucionalidad del precepto que solicita se inaplique, por tanto, solo de ser operante la premisa del inciso **c)**, resultará procedente abordar el estudio del resto de los planteamientos.

Finalmente, se contestará de manera separada el agravio señalado en el inciso **d)**, sin que ello represente una lesión en los derechos de la accionante, pues lo relevante es que se estudie la totalidad de los disensos hechos valer.

Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**⁴

4.4 Contestación a los agravios de la parte recurrente

⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.



4.4.1 Agravio a)⁵

A juicio de este Tribunal, deviene **infundado** el agravio hecho valer por la parte recurrente pues, la autoridad responsable si es competente para dictaminar sobre los proyectos de acuerdo que propone la UTCE, para resolver las solicitudes de medidas cautelares.

Como se adelantó, la resolución de medidas cautelares compete a la Comisión de Quejas, según lo dispuesto por el artículo 377 de la Ley Electoral, el cual, señala:

Artículo 377.- Cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso admita la denuncia, emplazará a la persona denunciante y a la persona denunciada para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará a la persona denunciada de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

Si la Unidad Técnica de lo Contencioso considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en la fracción II del artículo 368 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral.

Del artículo trasunto, se desprende que es la Unidad Técnica, quien instruye el procedimiento especial sancionador.

Asimismo, se evidencia que, si la UTCE considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas, quien resolverá sobre su procedencia.

En el mismo sentido, como lo establece el artículo 38 numeral 1, del Reglamento de Quejas, las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, **a propuesta de la UTCE**; o bien por los Consejos Distritales en sus respectivos ámbitos de competencia.

El citado artículo también señala, en su numeral 3, que **procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo**, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada,

⁵ Incompetencia de la Comisión de Quejas para conocer y resolver sobre las medidas cautelares.

evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y las contenidas en el Reglamento de Quejas.

Por su parte el artículo 23, numeral 3, del Reglamento Interior del Instituto, establece que todos los asuntos conocidos por una Comisión se turnarán al Pleno para su análisis y aprobación definitiva, con excepción de aquellos casos en que, la normatividad aplicable, señale que deban aprobarse en forma definitiva en comisión.

Precisamente, en este último supuesto, se sitúa la atribución de la Comisión de Quejas de determinar dentro de los plazos previstos en la Ley Electoral, las medidas cautelares necesarias cuando resulten procedentes, a fin de lograr la cesación de los actos denunciados y las consecuencias de éstos⁶.

Por otra parte, no pasa inadvertido que la reforma a la Ley Electoral, en el artículo 152, faculta expresamente al Consejo General para ordenar el retiro o la suspensión inmediata de la propaganda electoral que incumpla lo señalado en el citado artículo.

No obstante, si en los procedimientos especiales sancionadores de origen, se denuncian posibles infracciones a las reglas de propaganda electoral en el contexto del proceso electoral local, supuesto que actualiza la procedencia del procedimiento especial sancionador, en términos de la fracción II del artículo 372 de la Ley Electoral, se estima que ésta es la vía idónea para conocer y sustanciar tales conductas, por conducto de la UTCE.

Por tanto, al no resultar viable ni necesario el pronunciamiento del Pleno del Consejo General, es precisamente la Comisión de Quejas la autoridad competente para hacer cesar las conductas que, en la especie, constituyen las infracciones denunciadas; atendiendo

⁶ Artículo 34, numeral 1, inciso b) del Reglamento Interior.



también a los principios de apariencia del buen derecho y peligro en la demora que rigen a las providencias cautelares.

Por tanto, dado lo relatado, se evidencia la competencia formal y material de la Comisión de Quejas para resolver la solicitud de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador iniciado, con motivo de posibles violaciones a las reglas de propaganda electoral, así como la presunta vulneración del interés superior de la niñez; de ahí lo **infundado** del agravio hecho valer por el inconforme.

4.4.2. Agravios c)⁷ y b)⁸

En principio, este órgano jurisdiccional estima que resulta **infundado** el agravio **c)** hecho valer por la parte quejosa, pues el análisis de inconstitucionalidad de la porción normativa que refiere, implicaría un estudio de fondo de la litis planteada en el procedimiento especial sancionador.

En principio, se tiene que el numeral en comento, de la Ley Electoral en la entidad, textualmente dispone lo siguiente:

“Artículo 152.- La campaña electoral, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la difusión de sus respectivas plataformas electorales y la obtención del voto.

Las actividades que comprenden la campaña electoral, son:

I. Actos de campaña: las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas domiciliarias, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos o coaliciones se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, y

II. Propaganda electoral: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos o coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

La propaganda electoral señalada en el párrafo anterior, quedará prohibida a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, cuando se trate de colocar, colgar, fijar, proyectar,

⁷ Inconstitucionalidad del artículo 152, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral y solicitud de inaplicación.

⁸ Antinomia entre lo dispuesto en el artículo 152, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral, con el diverso 64, numeral 2, de la Ley de Partidos y violación al principio de jerarquía normativa.

adherir y pintar propaganda electoral en bardas, publivallas, espectaculares, pantallas electrónicas, postes o similares, ya sean éstos de uso común o privado, así como en unidades de servicio público de transporte de pasajeros o de carga.

(...)"

De la anterior transcripción se aprecia en efecto, la prohibición expresa en la norma electoral local de colocar propaganda electoral en determinados lugares, particularmente la relacionada con "espectaculares".

Luego, de la revisión a las constancias que obran en el expediente, se aprecia que la denuncia interpuesta contra el hoy actor, que dio origen al procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/105/2024 y acumulado, atañe, por una parte, a la colocación de diversos espectaculares en diferentes puntos del municipio de Tecate, Baja California.

Asimismo, con la emisión del acto impugnado (acuerdo de medidas cautelares), se ordenó el retiro de la propaganda obrante en los anuncios espectaculares que se describen en el acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC193/03-05-2024; así como el retiro de toda la propaganda relacionada con la denunciada, colocada, colgada, fijada, proyectada, adherida o pintada en bardas, publivallas, espectaculares, pantallas electrónicas, postes o similares, ya sean estos de uso común o privado, así como en unidades de servicio público de transporte de pasajeros o de carga, en la que se difundan el nombre o imagen de los candidatos.

Ahora, la ineficacia del disenso radica en que la realización de un estudio de inconstitucionalidad de la porción normativa que refiere la parte actora implicaría un estudio de fondo de la litis planteada en la medida cautelar dictada dentro de un procedimiento especial sancionador.

Ello, pues de resultar fundado el agravio, la consecuencia sería la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto y su subsecuente inaplicación al caso concreto, a través del análisis de una medida establecida para proteger a la parte denunciante y a la equidad en la contienda; y como resultado de esto, dejaría sin materia el



procedimiento especial sancionador, dado que no sería posible determinar la existencia o inexistencia de la infracción imputada a la denunciada, porque el “tipo” de la infracción habría sido inaplicable en el caso para la protección de la hoy actora.

Asimismo, se considera tal calificativo, puesto que la pretensión del inconforme, atenta contra la naturaleza de la medida cautelar, esto, porque la finalidad de su emisión, es la protección de los derechos probablemente vulnerados de la parte denunciante, por lo que los intereses o posible afectación de la hoy actora con motivo de la medida, no podrían ser valorados hasta en tanto no se emita una determinación de fondo; de ahí que también sea necesario que, por lo menos hasta el momento de la emisión de la medida cautelar, se contemple la presunción de constitucionalidad de la norma.

Ahora, en el caso hipotéticamente de determinarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de forma definitiva, se estaría resolviendo también el fondo del procedimiento sancionador, y con ello, quedaría vinculada la autoridad electoral administrativa al pronunciamiento que se llegara a pronunciar.

De lo antes expuesto, es necesario precisar que la medida cautelar es un medio idóneo de tutela preventiva, a la probable afectación de los principios rectores en materia electoral, en tanto se emite una resolución de fondo; por lo que con ella se pretende proteger el cumplimiento de la norma.

Además, con su adopción se emiten mecanismos de precaución que son necesarios para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida; por tanto, la emisión de este tipo de medidas, son concebidas como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe.

Luego, como se anticipó, el análisis de la inconstitucionalidad planteada con motivo de la emisión de la medida cautelar atentaría contra la propia naturaleza de la figura misma y el fin que esta

persigue, consistente en dar protección de forma preventiva a quien la solicite, ante la probable comisión de conductas ilícitas que afectan derechos sustanciales del peticionante.⁹

Ello, con base en los principios de peligro en la demora y apariencia del buen derecho.

Así, incluso, de concederse la medida, implicarían efectos restitutorios, lo que de suyo podría implicar afectaciones al interés social y orden público.

La Segunda Sala de la Suprema Corte ha señalado que: "...en caso de conceder la suspensión con efectos restitutorios, el órgano jurisdiccional deberá considerar que la materia del juicio de amparo subsiste cuando, en la eventualidad de que resuelva de forma adversa a la quejosa, puedan retrotraerse los efectos de la suspensión y, en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo que dejaría sin materia el juicio, cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo. Lo anterior implica que, por regla general, el hecho de que los efectos de la suspensión y una sentencia favorable a la quejosa coincidan, no es una razón suficiente para negar la concesión de la medida cautelar, aun cuando se argumente que la finalidad de esa negativa es preservar la materia del asunto, pues el entendimiento de la expresión "conservar la materia del amparo" es que el órgano jurisdiccional velará por proporcionar las condiciones idóneas para proteger el derecho que la parte quejosa considera afectado, no así la prevalencia del fondo sobre la suspensión".¹⁰

⁹ Resulta aplicable la Jurisprudencia 14/2015 de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**" de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

¹⁰ Criterio 2a./J. 22/2023 (11a.). "**SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CON EFECTOS RESTITUTORIOS. PARÁMETROS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR AL ANALIZAR LA POSIBILIDAD DE CONCEDERLA ANTE LA EVENTUALIDAD DE QUE, CON ELLO, SE DEJE SIN MATERIA EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL**". Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Junio de 2023, Tomo V, página 4497. Registro digital: 2026730



Situación última que sucedería, pues aunque el criterio interpreta una disposición del juicio de amparo, sus razones coinciden en el caso, y de atenderse la pretensión de la parte actora, no podría ser revocada aun cuando se declare inexistente, por parte de la autoridad resolutora, los hechos denunciados, dada la proximidad de la jornada electoral (incidencia que se tiene con el mecanismo de difusión a favor de una candidatura que persigue la propaganda sobre la cual se concedieron las medidas cautelares), pero sobre todo, que al decidirse una inconstitucionalidad, el procedimiento en sí dejaría de existir.

Por otro lado, además de lo expuesto, es de interés social y acorde al orden público, la observancia a las reglas y leyes en materia electoral, así como sus disposiciones y artículos, cuyo ámbito de aplicación es impersonal, abstracto y general. Y si bien se pudiera identificar a un grupo en específico (candidaturas, por ejemplo), ello no excluiría tales aspectos, pues todos se deberían sujetar a las mismas, dado una presunción de constitucionalidad.

Sobre lo anterior, de manera orientadora se expone el criterio sustentado por la Corte ante la solicitud de suspensión a algunos preceptos de una ley notarial, en dichos asuntos, la Segunda Sala de la Suprema Corte, consideró improcedente conceder la suspensión provisional "...ya que la concesión de tal medida cautelar entrañaría la afectación del interés social y disposiciones de orden público, con evidente perjuicio para la sociedad, la cual está interesada en que la función notarial se realice siempre en los términos y condiciones que señale la ley"¹¹.

Ello traducido en la materia electoral, significa que la suspensión de la aplicación de una regla en el proceso electoral, en su etapa de campaña, sobre propaganda, generaría una afectación al interés social y al orden público, pues implicaría que cierta regla no sea

¹¹ Criterio 2a./J. 144/2002. "NOTARIO PÚBLICO. NO PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA ACTOS TENDENTES A CANCELAR EL FÍAT, PUES DE OTORGARSE SE AFECTARÍAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)". Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Enero de 2003, página 432. Registro digital: 185129.

observable por todos, sin que se culmine un procedimiento que habrá de analizar su aplicabilidad.

Y si bien se ha indicado por la SCJN, la posibilidad de un análisis provisional de inconstitucionalidad, ello lo hace descansar en un acto reclamado, mas no en la aplicación de un artículo en específico y concreto.

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha referido que “...deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso (...) estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida”.¹²

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte, considerando los elementos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, ha señalado que “...el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso, sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras

¹² Criterio 2a./J. 204/2009. “**SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO**”. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 315. Registro digital: 165659.



hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado¹³.

Por tanto, **en el caso concreto siendo cierta la pretensión de declarar la inconstitucionalidad de un artículo que contempla la infracción materia de análisis sobre la que versa la concesión de la medida cautelar**, y al ser una regla cuya disposición es de orden público y aplicable a la totalidad de los contendientes en el proceso electoral, el interés social de la observancia de la ley, presuntamente constitucional, **debe prevalecer el interés general -de la colectividad- sobre el interés individual -una candidatura-**, pues existen otros mecanismos permitidos y reconocidos por la legislación para la difusión de propaganda a su favor, de manera particular y no general del partido o coalición o candidatura común que los postula.

Finalmente, no pasa inadvertido lo dispuesto en la diversa Jurisprudencia 35/2013 de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”**, en la que se contempla la posibilidad de resolver la no aplicación de leyes con motivo de cualquier acto de aplicación; sin embargo, se estima que esta no resulta aplicable al caso, pues como se explicó, analizar la inconstitucionalidad referida con motivo de la medida cautelar atentaría contra lo contemplado en la Jurisprudencia 14/2015 de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**.

Esto es, no inaplica ni reinterpreta la jurisprudencia primera citada, sino que se han expuesto las razones por las cuales encuentra armonía con los fines y principios de las medidas cautelares en

¹³ Criterio P./J. 15/96. **“SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DEL CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO”**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, página 16. Registro digital: 200136.

materia electoral (en específico) y del diverso control constitucional (en materia de amparo).

Sin que ello implique que no resulte analizable una situación de ese tipo, aunque ello debe ser en una afectación que cumpla los requisitos de la medida, así como no afecte en grado preponderando al interés social y orden público, como sería en el caso de aquellas solicitadas en la aplicabilidad de un procedimiento y cuya afectación estriba en ámbitos de competencia de la autoridad, de los principios de audiencia, defensa y debido proceso.

Por todas estas consideraciones, es que resulta **ineficaz** el motivo de reproche, en el cual el actor solicita la inaplicación del artículo 152, fracción II, segundo párrafo de la Ley Electoral.

El criterio anterior fue sustentado por Sala Guadalajara al resolver el expediente SG-JE-39/2024¹⁴.

En mérito de que no fue procedente la solicitud de inaplicación de la porción normativa tachada de inconstitucional, como se anunció previamente al plantear el método de estudio, se hace innecesario el estudio del agravio **b)**.

4.4.3 Agravio **d)**¹⁵

Resulta **fundado pero inoperante** el agravio **d)** hecho valer por la parte recurrente, conforme a las siguientes premisas.

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que 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.

¹⁴ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/guadalajara/SG-JE-0039-2024.pdf>

¹⁵ Indebido otorgamiento de la medida cautelar respecto de la posible vulneración al interés superior del menor.



Por tanto, 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; y, 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.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá 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 (*periculum in mora*).

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.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –aparición del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o aparición 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 *periculum in mora* o 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.¹⁶

En el caso concreto, del acuerdo controvertido se desprende que la propia autoridad responsable asentó que, el candidato, Román Cota Muñoz, presentó un escrito ante la UTCE, el catorce de mayo (previo al dictado de la medida cautelar), mediante el cual, manifestó que el menor de edad que aparece en la propaganda denunciada es su hijo; que otorgó el consentimiento informado respecto a la aparición del menor de edad en mención; que anexó escrito firmado por la madre y el padre (candidato) del menor, así como copia simple del acta de nacimiento y demás documentación para acreditarlo; así, la responsable determinó que dicha probanza sería analizada en el fondo del asunto y, toda vez que se encontraba obligada a velar por el interés superior de la niñez, declaró procedente el retiro de la propaganda donde aparecía el menor en cuestión.¹⁷

No obstante, ha sido criterio de Sala Superior,¹⁸ que el **estándar probatorio** de las medidas cautelares, es en realidad un “estándar de apreciación” o “estándar de prueba atenuado”, el cual no requiere que el hecho esté plenamente probado, pero que sí existan **indicios razonables** sobre los hechos infractores que se alegan (contrario al estándar de convicción requerido para el dictado de una resolución de fondo) y su inminente acontecimiento.

¹⁶ Criterio sostenido por Sala Superior en el SUP-REP-241/2015 y acumulado.

¹⁷ Consultable en el párrafo 141 (ciento cuarenta y uno) del acto impugnado.

¹⁸ Véase SUP-REP-62/2021.



Así, en principio, este estándar **está condicionado al conjunto de pruebas** que pudieren haberse obtenido de manera preliminar para resolver la cuestión, considerando la premura que se requiere en su dictado; con independencia de que las pruebas que sirvieron de base para la medida cautelar se enriquezcan con los elementos adicionales que se tengan al momento de dictar una resolución de fondo.

Razonamiento que se afirma en ese sentido, porque en esta fase del procedimiento, la determinación de los hechos (valorados) exige determinar si estos resultan suficientes para dictar las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, con la finalidad de anticipar un daño.¹⁹

Por tanto, para este Tribunal es evidente que la Comisión de Quejas no valoró de manera preliminar, correctamente, la prueba que contaba en su poder al momento de resolver el dictado de la medida cautelar, por lo que hace a la posible vulneración al interés superior de la niñez.

Lo anterior, dado que, si bien se encontraba obligada a velar por dicho interés superior, ello no justifica el hecho de que el documento presentado por el candidato (padre del menor) el catorce de mayo, generaba indicios de que la conducta reprochada podría encontrar justificación de ser, a través de una valoración preliminar del consentimiento por escrito obrante en el expediente, conforme a los Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral del INE.

Análisis que, como se menciona, no fue realizado por la autoridad responsable, dejando de lado el estándar probatorio condicionado al conjunto de pruebas, a través de indicios razonables, que forma parte de las medidas cautelares, por lo que le asiste la razón al actor en cuanto a que fue indebido el otorgamiento de la medida cautelar respecto de la posible vulneración al interés superior de la niñez.

¹⁹ J. GIANNINI, LEONARDO, "Verosimilitud, apariencia y probabilidad. Los estándares atenuados de prueba en el ámbito de las medidas cautelares", *Revista Anales*, 2013, no. 43, p. 26.

Dado que, la autoridad responsable podría haber valorado de manera preliminar el cúmulo de documentales exhibidas por el denunciado previo a la emisión del acto, y con ello determinar -bajo la apariencia del buen derecho y el contexto mismo advertido de las pruebas con las que pretendía acreditar que el menor es su hijo y que tenía el consentimiento requerido-, **si se hacía patente la probable violación a un derecho a proteger recaído sobre el propio hijo del denunciado**, esto es, si se advertía de manera indiciaria conforme a las pruebas de autos que se actualizaba la urgencia en la medida.

De ahí que se considera que le asiste la razón al inconforme en su disenso; sin embargo, lo inoperante radica en que, a ningún fin práctico llevaría revocar el acuerdo impugnado para que la autoridad responsable realice una nueva valoración preliminar de la probanza antes citada, dado que, respecto de la propaganda sobre la cual versaría la materia de revocación -para el caso del presente disenso, donde aparecía el menor-, la Comisión de Quejas ordenó también su retiro por diverso motivo.

Ello, al advertir que, en tal propaganda, existía en sede cautelar, una clara restricción relacionada con su colocación en espectaculares, conforme a diverso precepto, esto es, en términos del segundo párrafo de la fracción II del artículo 152 de la Ley Electoral, toda vez que, pudo corroborarse que la parte denunciada incurrió, como se indicó, preliminarmente, en una transgresión a dicha disposición legal.

Por lo que, como se adelantó, si bien le asiste la razón al actor, ello es insuficiente para revocar el acto impugnado, pues los diversos agravios que encaminó para combatir la medida cautelar en cuanto a su concesión que ordena el retiro de la totalidad de la propaganda denunciada (entre la que se encuentra el espectacular que contiene el rostro que indica es de su menor hijo), resultaron ineficaces, por lo que el acto se dictaría en el mismo sentido, que es adverso a la pretensión del quejoso; por ende, deviene **fundado pero inoperante el agravio d)** de la parte inconforme.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Conforme a lo expuesto, lo procedente es **confirmar** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **unanimidad** de votos de las magistraturas que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe. **RÚBRICAS.**

LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CERTIFICA QUE LA PRESENTE DETERMINACIÓN ES REPRODUCCIÓN FIEL Y EXACTA DE LA QUE SE ENCUENTRA EN EL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE.

VERSIÓN DIGITAL