

IEQROO/CQyD/A-MC-003/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL SE DETERMINA RESPECTO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN EL EXPEDIENTE REGISTRADO BAJO EL NÚMERO IEQROO/POS/007/2023.

### ANTECEDENTES

**I. ESCRITO DE QUEJA.** En fecha diez de abril de dos mil veintitrés,<sup>1</sup> a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos se recibió en esta Dirección, un escrito signado por el ciudadano Leobardo Rojas López, en su calidad de Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática; mediante el cual denuncia a la ciudadana **María Elena Hermelinda Lezama Espinosa** y al ciudadano **Luis Pablo Bustamante Beltrán**, respectivamente, en sus calidades de Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo y Secretario de Bienestar en el Estado de Quintana Roo; así como al **Partido Verde Ecologista de México**; por supuesto uso indebido de recursos públicos para promover al partido político de referencia, a través de las tarjetas entregadas en el programa social denominado "Mujer es vida", y por **actos anticipados de campaña**, con lo cual, desde su óptica, se viola en su perjuicio el principio de equidad en la contienda en el proceso electoral local 2023-2024, en el cual se elegirán once presidencias municipales, veinticinco diputados locales, así como al titular del Poder Ejecutivo Federal y lo integrantes del Congreso de la Unión.

Dicho escrito fue recibido en la Dirección Jurídica del Instituto<sup>2</sup> a catorce horas con cincuenta y cinco minutos de la fecha en mención.

En el mismo, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares; en el tenor siguiente:

#### "MEDIDAS CAUTELARES CON TUTELA PREVENTIVA.

*Con fundamento en el artículo 41 Base III, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 427 y demás relativos y aplicables de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, se solicita dictar MEDIDAS CAUTELARES bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA, para que se ordene a los CC. MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA, gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y LUIS PABLO BUSTAMANTE BELTRÁN, Secretario de Bienestar en el Estado de Quintana Roo, suspenda, y se retiren de circulación las 20,000 TARJETAS "MUJER ES VIDA", de color VERDE y con el EMBLEMA del partido VERDE ecologista de México, EL PICO DEL TUCÁN, por ser estas ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑAS, en favor*

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas corresponden al año 2023, salvo referencia en contrario.

<sup>2</sup> En lo subsecuente, la Dirección.

del partido VERDE Ecologista de México, por lo que deberá retirar las 20,000 TARJETAS "MUJER ES VIDA", del programa social dependiente de la SECRETARIA DE BIENESTAR, porque viola el principio de imparcialidad del uso de los recursos públicos ya que dicha promoción en favor del partido VERDE Ecologista de México (...)"

**II.CONSTANCIA DE REGISTRO.** En virtud de lo anterior, el escrito de queja referido en el antecedente inmediato anterior, fue registrado como Procedimiento Ordinario Sancionador, por ser esta la vía idónea, con el numero expediente **IEQROO/POS/007/2023**; en la referida constancia de registro se determinó llevar a cabo las diligencias preliminares de investigación siguientes:

**A)** Solicitar, mediante el oficio respectivo, a la titular de la Secretaría Ejecutiva, por conducto de la Coordinación de la Oficialía Electoral y de Partes, de este Instituto, el ejercicio de la fe pública a efecto de llevar a cabo la inspección ocular del URL siguiente:

<https://laopinionqr.com/mujer-es-vida-morenos-y-verdes-se-cruzan-por-el-color-de-las-tarjetas-de-un-programa-social-emblema-de-mara/>

La inspección ocular fue solicitada a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto mediante oficio **DJ/0141/2023**, de fecha once de abril.

**B)** Requerir a la Dirección de Partidos Políticos de este Instituto, para que un término de cuarenta y ocho horas, informara a la Dirección, el periodo de tiempo que el ciudadano Luis Pablo Bustamante Beltrán, fungió como Secretario General del Partido Verde Ecologista de México, en el Estado de Quintana Roo.

**C)** Requerir mediante el oficio respectivo, al Secretario de Bienestar de Quintana Roo, para que, en un plazo de dos días proporcionara la siguiente información:

*"Si actualmente se encuentra en curso un programa de apoyo social denominado "Mujer es vida" y en su caso, informe:*

- *Si dicho beneficio se otorga en forma de tarjetas y de ser afirmativo, proporcione el o los formatos de diseño de las mismas;*
- *El monto depositado en dichas tarjetas;*
- *El número de personas beneficiadas y la forma de determinar a las beneficiarias;*
- *La partida presupuestal de donde provienen los recursos utilizados al efecto; y*
- *Las reglas de operación o normatividad aplicables a dicho programa."*

Por otra parte, en dicho auto se determinó:

- Realizar, el proyecto de Acuerdo de pronunciamiento respecto a las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, para que el mismo, se hiciera del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto<sup>3</sup> dentro del término legalmente previsto para tal efecto, para los efectos conducentes.
- Reservar proveer sobre las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, a fin de que, la Dirección realizara la diligencias preliminares de investigación necesarias para determinar lo conducente.
- Reservar para acordar, en su caso, con posterioridad en el momento procesal oportuno la admisión o desechamiento del escrito de queja; en tanto se hayan realizado las diligencias preliminares de investigación conducentes.
- Remitir en medio electrónico el escrito de queja de mérito a las integrantes de la Comisión; mismo que fue debidamente remitido mediante el oficio respectivo el once de abril.

**III. INSPECCIÓN OCULAR A LOS URL.** El once de abril, el servidor electoral con fe pública electoral delegada, realizó la inspección del URL supracitado, levantando la respectiva acta circunstanciada que se encuentra agregada en autos del expediente en que se actúa, para los efectos conducentes.

Es importante señalar que, de la diligencia referida se constató el contenido alojado en el URL proporcionado por el partido quejoso, el cual muestra una publicación del de medio informativo *opinión de Quintana Roo*, intitulada: **"MUJER ES VIDA, Morenos y Verdes se cruzan por el color de las tarjetas de un programa social emblema de Mara"**, que en lo total refiere la entrega de treinta mil tarjetas de color guinda y veinte mil de color verde.

**IV. REQUERIMIENTO Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.** el diez de abril mediante oficio **DJ/0144/2023**, se notificó un requerimiento al Titular de la Dirección de referencia, a efecto de que proporcione a la Dirección la información señalada en el **inciso B)** del Antecedente que precede. El requerimiento de mérito fue contestado en tiempo y forma el once de abril, haciendo constar que, en el año dos mil veintiuno el ciudadano Luis Pabló Bustamante Beltrán, fungió como Secretario General del Partido Verde Ecologista de México, en el Estado de Quintana Roo.

**V. REQUERIMIENTO Y RESPUESTA DEL SECRETARIO DE BIENESTAR DE QUINTANA ROO.** El once de abril mediante oficio **SE/0420/2023**, se notificó un requerimiento al Secretario de Bienestar de Quintana Roo, a efecto de que proporcione la información señalada en el

<sup>3</sup> En lo subsecuente, la Comisión.

inciso C) del Antecedente que precede. En respuesta el trece de abril se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, el escrito y anexos mediante los cuales el titular de la Secretaría de referencia, dio contestación al requerimiento que le fuera notificado el once de abril.

Resulta importante mencionar que el Secretario de estado referido, señaló en su escrito de respuesta que el origen de los recursos económicos del programa social denominado "Mujer es vida", provienen de la partida presupuestal 44101, y proporcionó el URL mediante el cual se pudo constatar<sup>4</sup> la publicación del decreto respectivo en el Periódico Oficial de Quintana Roo.

**VI. REMISIÓN DEL PROYECTO DE ACUERDO.** El catorce de abril, mediante el oficio respectivo, la Dirección notificó el proyecto de Acuerdo de mérito a la Consejera Presidenta de la Comisión, para los efectos conducentes.

**VII. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.** El diecisiete de abril, el órgano colegiado de referencia, aprobó por mayoría de votos el presente Proyecto con el voto en contra de la Consejera Maisie Lorena Contreras Briceño

Al tenor de los antecedentes que preceden, y

#### CONSIDERANDO

**1. COMPETENCIA.** Que con fundamento en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, numeral 1 de la Constitución General, en correlación con el artículo 49, fracción II de la Constitución Política del estado libre y soberano de Quintana Roo, y los artículos 120, 125, 141 en su fracción VII, 157 fracción XI, 410, 415, 416 y 422 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo<sup>5</sup>, y los artículos 55, 56 y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto<sup>6</sup>; el Instituto, a través de la Comisión, en coadyuvancia con la Dirección, es competente para emitir el presente Acuerdo.

En tal sentido, el artículo 157 fracción XI de la Ley Local, en relación con el precepto 55 del Reglamento, prevé que la Dirección, tiene como atribución, entre otras más, recibir y sustanciar el procedimiento ordinario sancionador en términos de la Ley Local, dentro de lo que se encuentra, la elaboración de las propuestas de atención de las solicitudes de medidas cautelares que sean solicitadas dentro de un procedimiento ordinario sancionador.

<sup>4</sup> A través de la inspección ocular con fe pública del Url:

<https://qroo.gob.mx/sedeso/wp-content/sedeso/uploads/2023/03/REGLASDEOPERACIONMUJERESVIDA.pdf>

<sup>5</sup> En lo subsecuente, la Ley Local.

<sup>6</sup> En lo subsecuente, el Reglamento.

Por su parte, el artículo 55 del Reglamento establece que la Comisión dictará las medidas cautelares a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Dirección en su caso.

## 2. ESTUDIO DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DEL DICTADO DE MEDIDA CAUTELAR.

Al efecto resulta importante señalar que las medidas cautelares son 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, las cuales tienen como finalidad proteger el interés público toda vez que buscan restablecer el ordenamiento jurídico vulnerado, desapareciendo provisionalmente un acto que en un estudio preliminar pueda calificarse de ilícito, según el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia P./J.21/98 de rubro **"MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA"**<sup>7</sup>,

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup> ha considerado como condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, la probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso; y el temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama.

En ese orden de ideas, el dictado de medidas cautelares se materializa en condiciones de hacer o no hacer, de restringir o suspender actividades e incluso ciertos derechos de índole fundamental.

Por lo tanto, resulta de estudio preferente analizar si sobreviene alguna causal de improcedencia de medidas cautelares atendiendo la forma expresa en que fueron solicitadas, al tenor de lo siguiente:

### **"MEDIDAS CAUTELARES CON TUTELA PREVENTIVA.**

*Con fundamento en el artículo 41 Base III, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 427 y demás relativos y aplicables de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, se solicita dictar MEDIDAS CAUTELARES bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA, para que se ordene a los CC. MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA, gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y LUIS PABLO BUSTAMANTE BELTRAN, Secretario de Bienestar*

<sup>7</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novén Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 18.

<sup>8</sup> En adelante Sala Superior.

*en el Estado de Quintana Roo, suspenda, y se retiren de circulación las 20,000 TARJETAS "MUJER ES VIDA", de color VERDE y con el EMBLEMA del partido VERDE ecologista de México, EL PICO DEL TUCAN, por ser estas ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑAS, en favor del partido VERDE ecologista de México, por lo que debiera retirar las 20,000 TARJETAS "MUJER ES VIDA", del programa social dependiente de la SECRETARIA DE BIENESTAR, porque viola el principio de imparcialidad del uso de los recursos públicos y a que dicha promoción en favor del partido VERDE ecologista de México (...)"*

De lo que se sigue es comentar que, el Partido quejoso solicita el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, para que esta autoridad electoral ordene a la ciudadana María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, en su calidad de Gobernadora del Estado de Quintana Roo y al ciudadano Luis Pablo Bustamante Beltrán, en su calidad de Secretario de Bienestar de Quintana Roo, para que suspendan y retiren veinte mil tarjetas del programa social denominado "Mujer es vida", aduciendo que se viola el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos y que ello favorece al Partido Verde Ecologista de México.

En ese tenor el partido solicitante es omiso en señalar cual es la lesión directa a su esfera jurídica o de que forma el desarrollo de un programa social dirigido a las mujeres pone en peligro bienes jurídicos tutelados, toda vez que, de la narrativa de los hechos y de la propia solicitud de adopción de medidas cautelares no se colige que la entrega de tarjetas le cause un perjuicio directo o en su caso le impida el ejercicio de sus derechos como partido político.

Se dice lo anterior, porque si bien el partido quejoso aduce probable uso indebido de recursos públicos, deben considerarse dos aspectos, el primero, que a la fecha no se encuentra en curso proceso electoral local o federal del cual en grado de presunción pudiera aducirse que se utilizan recursos públicos o programas sociales en forma indebida en detrimento de los derechos de terceros; y segundo, de las constancias que obran en el expediente, no existe elemento alguno que permita, al menos de manera preliminar que, el ilícito denunciado se esté ejecutando, en virtud de la respuesta del Secretario de Bienestar de Quintana Roo, en el cual refiere que el programa social denominado "Mujer es vida",<sup>9</sup> es un beneficio de apoyo complementario que se otorga de manera bimestral en tarjetas por un monto de mil doscientos pesos acorde a lo previsto en el "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa Mujer es vida para el ejercicio fiscal 2023", destacando que los recursos provienen de la partida presupuestal 44101 con rubro: "Ayudas sociales a personas".

En ese sentido, resulta oportuno comentar que, de acuerdo a su Misión<sup>10</sup> la Secretaria de Bienestar, tiene como encomienda Generar las condiciones necesarias para el Desarrollo

<sup>9</sup> Consultable en el Periodico Oficial del Estado de Quintana Roo, en la dirección electrónica:

[REGLASDEOPERACIONMUJERESVIDA.pdf \(qroo.gob.mx\)](https://www.qroo.gob.mx/reglasdeoperacionmujeresvida.pdf)

<sup>10</sup> Consultable en el URL <https://qroo.gob.mx/sedeso/mision-y-vision/>

Social del Estado de Quintana Roo, que contribuyan a disminuir las brechas de la desigualdad, mediante la formulación y conducción de políticas públicas, que deriven en programas, proyectos, obras y acciones para atender las carencias de población más vulnerables, con plena garantía de sus derechos humanos.

Luego entonces del estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, de la relatoría de hechos y de la solicitud de la medida cautelar no se advierte la vulneración de bienes jurídicos tutelados o su puesta en peligro, ni posibles daños que causen irreparabilidad a la esfera jurídica del partido quejoso, que requiera la urgente intervención de esta Comisión, dado que la naturaleza de las medidas cautelares tienen como principio básico **“...restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica...”**.

Bajo esa tesitura, las medidas cautelares adquieren justificación, si se identifica el derecho que requiere de una protección provisional y urgente, derivado de una afectación producida por un hecho en específico del que se busca evitar se continúe con el daño, mientras el procedimiento continúa su curso, es decir, sin efectuarse un análisis de fondo del asunto en concreto.

En ese contexto, conviene señalar que el principio de tutela preventiva se encuentra encaminado a la toma de medidas en contra de un peligro o riesgo inminente de que la conducta señalada como violatoria del marco legal continúe o se repita, y que de no adoptarse dichas medidas cautelares, se pueda causar un daño o lesión al interés original, para lo cual, la autoridad deberá realizar un análisis de los elementos que conforman el expediente respectivo, a fin de detectar circunstancias de las cuales se pueda presumir la existencia de dichos elementos.

Al respecto, se estima conveniente citar el criterio jurisprudencial adoptado por la Sala Superior en la Jurisprudencia 14/2015, de rubro y contenido:

**“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.-** La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las **medidas cautelares** forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de

un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución 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. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar **medidas** que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.”

En virtud de lo anterior, es dable señalar que no se tienen colmados los extremos para la emisión de una medida cautelar así como su tutela preventiva, en términos de lo que señalan el artículo 56 del Reglamento, el cual establece que en la solicitud de medidas cautelares deberá identificarse el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar; con lo que, se actualiza la improcedencia establecida en la fracción I del artículo 58 del Reglamento; porciones normativas que son del tenor literal siguiente:

**“Artículo 58.** La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando:

I. La solicitud no se formule conforme a lo señalado en el artículo 56 del presente Reglamento;

...

**Artículo 56.** La solicitud de adopción de medidas cautelares deberá cumplir con los siguientes requisitos:

...

III. Identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar.”

Es importante considerar que, la determinación adoptada por esta Comisión mediante el presente Acuerdo, es con independencia de que el hecho referido por el quejoso en su escrito de mérito, pudiera o no constituir una vulneración a la normativa electoral estatal, pues en el caso que nos ocupa, únicamente se resuelve en relación a las medidas cautelares solicitadas, sin que con ello se determine respecto al fondo del escrito de la queja de mérito, toda vez que el mismo será analizado, en el momento procesal oportuno, previo desahogo del procedimiento que al efecto corresponda.

Por lo anteriormente expuesto y fundado la Comisión emite el presente:



**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se aprueba en todos sus términos el presente Acuerdo, y conforme a lo precisado en los Antecedentes y Considerandos del mismo, se determina declarar improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, en el expediente en que se actúa.

**SEGUNDO.** Notifíquese personalmente, el presente Acuerdo a la representación del Partido de la Revolución Democrática acreditada ante el Consejo General del Instituto, para los fines correspondientes.

**TERCERO.** Agregar el presente Acuerdo a los autos del expediente número **IEQROO/POS/007/2023.**

**CUARTO.** Publíquese y difúndase el presente Acuerdo en la página de internet del Instituto.

**QUINTO.** Cúmplase lo acordado.

Así lo aprobaron por unanimidad de votos, la Consejera Electoral Claudia Ávila Graham, Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, y las Consejeras Electorales Maisie Lorena Contreras Briceño y María Salomé Medina Montaña, en sesión celebrada el diecisiete del mes de abril de dos mil veintitrés, en la Ciudad de Chetumal, Capital del Estado de Quintana Roo.



MTRA. CLAUDIA ÁVILA GRAHAM  
CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA  
DE LA COMISIÓN



MTRA. MAISIE LORENA CONTRERAS BRICEÑO  
CONSEJERA ELECTORAL E INTEGRANTE  
DE LA COMISIÓN



LIC. MARÍA SALOMÉ MEDINA MONTAÑO  
CONSEJERA ELECTORAL E INTEGRANTE  
DE LA COMISIÓN



MTRO. JUAN ENRIQUE SERRANO PERAZA  
DIRECTOR JURÍDICO Y SECRETARIO TÉCNICO  
DE LA COMISIÓN