



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: RAP/004/2021**

**PARTE ACTORA:**  
PARTIDO POLÍTICO MORENA

**RESPONSABLE:**  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
ELECTORAL DE QUINTANA ROO.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y  
CUENTA:**  
MARÍA SARAHIT OLIVOS GÓMEZ

Chetumal, Quintana Roo, a los cuatro días del mes de febrero del año dos mil veintiuno.

Resolución que **CONFIRMA** el Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-002/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada por el Partido Político Morena, recaída en el expediente número IEQROO/PES/001/2021.

**GLOSARIO**

<b>Constitución General</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Ley General</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Reglamento de Quejas</b>	Reglamento Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo.



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

RAP/004/2021

<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Comisión de Quejas</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Dirección</b>	Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.
<b>Unidad Técnica</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
<b>Morena</b>	Partido Político Morena.

## ANTECEDENTES

1. **Queja.** El veintiuno de enero<sup>1</sup>, la Dirección tuvo por recepcionado un correo electrónico relativo al Acuerdo emitido por el Titular de la Unidad Técnica, Carlos Ferrer Silva, mediante el cual remite al Instituto por considerar que resulta competente para conocer del mismo, el escrito de queja presentado ante la Oficialía de Partes de la autoridad electoral nacional, por el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su calidad de representante propietario de Morena ante el Consejo General del INE, el veinte de enero, en el que denuncia al ciudadano Carlos Manuel Joaquín González, en su calidad de Gobernador del estado de Quintana Roo, así como al PRD, por *culpa invigilando; por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos*, consistentes en la realización y difusión del programa denominado “Hambre Cero”, en donde supuestamente se realiza la entrega de paquetes alimentarios en las zonas con mayor rezago alimentario en el estado de Quintana Roo, y que a juicio del quejoso vulnera lo establecido en los artículos 449, párrafo primero, incisos d) y f) de la Ley General y 134 de la Constitución General.

---

<sup>1</sup> Las subsecuentes fechas que se señalen corresponderán al año dos mil veintiuno.



2. **Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-002/2021.** El veinticuatro de enero, la Comisión de Quejas aprobó el Acuerdo por medio del cual se determinó respecto de la medida cautelar solicitada por Morena, en el escrito de queja registrado bajo el número IEQROO/PES/001/2021.
3. **Recurso de Apelación.** El veintiséis de enero, a fin de controvertir el Acuerdo precisado en el apartado que antecede, Morena promovió el presente Recurso de Apelación.
4. **Turno.** El treinta de enero, el Magistrado Presidente, tuvo por presentada a la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas, dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que ordenó integrar el expediente RAP/004/2021, turnándolo a la ponencia a su cargo, en observancia al orden de turno para los efectos previstos en el artículo 36 de la Ley de Medios.
5. **Auto de Admisión y Cierre de Instrucción.** De conformidad con lo que establece el artículo 36 fracciones III y IV de la Ley de Medios, con fecha treinta y uno de enero, se dictó el auto de admisión y cierre de instrucción en el presente Recurso de Apelación.

## COMPETENCIA

6. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación, atento a lo dispuesto por el artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI y 427, fracción VI, párrafo III, de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal, por tratarse de un Recurso de Apelación, interpuesto por un partido político, para controvertir un Acuerdo emitido por el Instituto.



## PROCEDENCIA

7. Del análisis de la presente causa se advierte que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios.

## DEFINITIVIDAD

8. Este Tribunal, no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho este requisito.

## ESTUDIO DE FONDO

9. **Pretensión, Causa de Pedir y Síntesis de Agravios.** La parte actora se duele del Acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-002/2021, emitido por la Comisión de Quejas, por medio del cual declaró improcedente el dictado de la medida cautelar solicitada por Morena.
10. De la lectura realizada del escrito de demanda interpuesta por el partido actor, se desprende que su pretensión consiste en que se revoque el Acuerdo impugnado y se declare procedente la medida cautelar solicitada.
11. La causa de pedir la sustenta en que el Acuerdo impugnado viola lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución General.
12. Del escrito de demanda, se advierte en el agravio único los siguientes conceptos de agravios:
  - No se valoró la solicitud de medida cautelar solicitada por el quejoso, para el efecto de la tutela preventiva y debido proceso.
  - Violación al principio de Exhaustividad y Legalidad.
  - Indebida fundamentación y motivación.



13. Así, de Acuerdo al criterio emitido por la Sala Superior en la jurisprudencia 4/99<sup>2</sup>, de rubro: “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**”, el juzgador debe analizar de manera íntegra el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.
14. En ese orden de ideas, es dable señalar que la cuestión jurídica a resolver en el presente asunto consiste en determinar si el acto impugnado, esto es, si el dictado de improcedencia de la medida cautelar solicitada por Morena, se encuentra apegado a derecho o si como lo alega el actor resulta contraria a la normativa electoral así como a los principios que rectores de la materia, de los que debe gozar todo acto o resolución emitido por una autoridad electoral.
15. De esa manera, lo planteado con anterioridad encuentra sustento en el principio de exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que el quejoso solicitó sean resueltos, tal argumento se encuentra establecido en las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 cuyos rubros son: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**” y “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**”<sup>3</sup> respectivamente, ambas emitidas por la Sala Superior.
16. Al caso es dable precisar que el estudio de los agravios, será atendido por esta autoridad en su conjunto, sin que ello afecte los derechos del justiciable, ya que lo más importante es que se

---

<sup>2</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>

<sup>3</sup> Consultables en link: <https://www.te.gob.mx/iuse/>



estudien cada uno de los puntos hechos valer en los agravios y se pronuncie una determinación al respecto.

17. Lo anterior encuentra sustento en el criterio vertido por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 04/2000, bajo el rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.<sup>4</sup>

## MARCO NORMATIVO

18. Esta autoridad advierte necesario establecer el marco normativo aplicable al caso, con especial referencia al tema de las medidas cautelares, que servirá como premisa para el análisis en la presente resolución.
19. El artículo 1 de la Ley de Instituciones, establece que la referida Ley es de orden público y de observancia general en el estado de Quintana Roo, teniendo por objeto garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones político electorales de la ciudadanía y estableciendo disposiciones aplicables que regulen los procesos electorales que se celebren en la entidad para elegir Gobernaturas, Diputaciones y miembros de Ayuntamientos.
20. De igual manera señala que las autoridades electorales, en el ejercicio de sus funciones ajustaran sus actos a los principios constitucionales rectores en la materia electoral.
21. Por su parte, el artículo 141, fracción VII de la citada Ley, refiere que el Consejo General se integrará por una Comisión permanente de Quejas y Denuncias, la cual será integrada únicamente por tres Consejerías Electorales.
22. A su vez, el numeral 157, fracción X, del referido ordenamiento prevé que dentro de las atribuciones que tiene la Dirección

---

<sup>4</sup> IUS en línea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
<http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>



Jurídica, se encuentra la de recepcionar y sustanciar el Procedimiento Especial Sancionador.

23. Por todo lo anterior, resulta pertinente establecer que el Instituto, cuenta en su estructura, con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos siendo el Consejo General, el órgano máximo de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia electoral, así como la de velar que las actividades del Instituto se guíen por los principios rectores de la materia electoral, esto es, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
24. Al respecto, la Sala Superior ha señalado que tratándose de denuncias en las que se aporten elementos mínimos, la autoridad investigadora está facultada para realizar las diligencias necesarias, tal y como se ha sustentado en la jurisprudencia 16/2011, de rubro: “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA**”<sup>5</sup>.
25. Dicho criterio, ha establecido sustancialmente que, las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos que puedan constituir infracciones a la normatividad electoral, deben estar sustentadas en hechos claros y precisos, en las cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su

<sup>5</sup> Consultable en el siguiente link:

[http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=16/2011&tpoBusqueda=S&sWord=PROCEDIMIENTO,\\_ADMINISTRATIVO,\\_SANCIONADOR,\\_EL,\\_DENUNCIANTE,\\_DEBE,\\_EXPONER,\\_LOS,\\_HECHOS,\\_QUE,\\_ESTIMA,\\_CONSTITUTIVOS,\\_DE,\\_INFRACCIÓN,\\_LEGAL,\\_Y,\\_APORTAR,\\_ELEMENTOS,\\_MÍNIMOS,\\_PROBATORIOS,\\_PARA,\\_QUE,\\_LA,\\_AUTORIDAD,\\_EJERZA,\\_SU,\\_FACULTAD,\\_INVESTIGADORA](http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=16/2011&tpoBusqueda=S&sWord=PROCEDIMIENTO,_ADMINISTRATIVO,_SANCIONADOR,_EL,_DENUNCIANTE,_DEBE,_EXPONER,_LOS,_HECHOS,_QUE,_ESTIMA,_CONSTITUTIVOS,_DE,_INFRACCIÓN,_LEGAL,_Y,_APORTAR,_ELEMENTOS,_MÍNIMOS,_PROBATORIOS,_PARA,_QUE,_LA,_AUTORIDAD,_EJERZA,_SU,_FACULTAD,_INVESTIGADORA)



facultad investigadora, pues de lo contrario se imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos.

26. En ese orden de ideas, el criterio invocado establece que la función punitiva de los órganos administrativos electorales estatales debe tener un respaldo legalmente suficiente, ya que dichos órganos gozan de amplias facultades para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos.
27. Por tanto, se concluye que la determinación sobre la procedencia o improcedencia de instruir un procedimiento con fines sancionatorios, se encuentra condicionada a la satisfacción de requisitos mínimos que justifiquen una actuación de la autoridad tendente a determinar la existencia o no de conductas o hechos que impliquen el incumplimiento a las previsiones en materia electoral o a las obligaciones de los partidos políticos.

### **Medidas Cautelares**

28. Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>, han establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, 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, 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, así como de los valores y principios reconocidos

---

<sup>6</sup> Sentencia SX-JDC-762/2017, consultable en el link: [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)



en la Constitución General y los tratados internacionales, con la prevención de su posible vulneración.

29. El referido criterio, encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que, concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado, lo anterior, con la finalidad de que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia, así como 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.
30. De ahí que, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.
31. Ahora bien, por cuanto a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones emitidas por los órganos electorales en las que se decida decretar una medida cautelar, puede decir que, las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento son las siguientes<sup>7</sup>:
  - a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

---

<sup>7</sup> Sentencia SX-JRC-137/2013, consultable en el link: [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)



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*)."

32. La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.
33. En ese sentido, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como:
  - *Fumus boni iuris*. Esto es, apariencia del buen derecho.
  - *Periculum in mora*. O temor fundado, de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.
34. Por cuanto a 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.
35. Ahora bien, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
36. Como se puede observar la verificación de ambos requisitos obliga inexcusablemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las consideraciones hechas valer a fin de determinar si se justifica o no el dictado de la medida cautelar.
37. De manera que, si del análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de



justificación de la conducta reprochada, se torna entonces la patente afectación que se occasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

38. Lo expuesto con antelación, tiene sustento en el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el contenido de la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**".<sup>8</sup>
39. Por tanto, antes de resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, se debe llevar a cabo un análisis previo en el que se desprenda la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada.
40. Lo anterior debe ser así, toda vez que el artículo 17 constitucional consigna los principios rectores de la impartición de justicia, para hacer efectivo el derecho a la jurisdicción.
41. De ahí que, al guardar relación la controversia que se controvierte ante este Tribunal, con la improcedencia de la medida cautelar aprobada por la Comisión de Quejas, es dable señalar que, **lo determinado en el fondo del presente asunto, no implica prejuzgar sobre la probable responsabilidad del sujeto denunciado dentro del expediente de queja IEQROO/PES/001/2021**, así como tampoco sobre la existencia de los hechos denunciados.

## UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.

<sup>8</sup> Consultable en el siguiente link:

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=MEDIDAS,CAUTELARES.,SU,TUTELA,PREVENTIVA>



42. En la exposición de motivos de la iniciativa de la Reforma Constitucional<sup>9</sup> se señala que, la inserción de los párrafos VII y VIII, del numeral 134, tiene como objeto impedir que los actores ajenos incidan en los procesos electorales, así como elevar a rango constitucional las regulaciones en materia de propaganda gubernamental tanto en periodo electoral como en tiempo no electoral.
43. Luego entonces, todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.
44. Esto es, la referida prohibición constitucional y legal, consiste en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, así como tampoco que los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.
45. Lo anterior es así, porque se vulnera el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas descritas cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos.
46. Por su parte, el numeral 400, fracción III, de la Ley de Instituciones, establece como infracciones de las autoridades y servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado y de los Municipios, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución General cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

---

<sup>9</sup> Decreto publicado el 13 de noviembre de 2007, en el Diario Oficial de la Federación., consultable en el siguiente link: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf)



47. Finalmente, la Constitución Local, establece en su numeral 166 BIS, primer párrafo, el incumplimiento del principio de imparcialidad, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

## CASO CONCRETO

48. En el caso a estudio partido actor señala, que le causa agravio la determinación adoptada por la Comisión de Quejas, pues considera que la misma es violatoria de los principios de legalidad y certeza de los que se deben regir todo acto de autoridad.

49. Lo anterior es así, ya que aduce que la autoridad responsable no llevó a cabo un estudio claro, proporcional y exhaustivo de los hechos denunciados en la queja, esto es, por cuanto al uso indebido de recursos públicos, pues considera que, no se analizó ni se realizó una investigación, del programa “Hambre Cero” mismo que a decir del quejoso está siendo ejecutado en conjunto con la Asociación Civil “Hanal Quintana Roo”, misma que no se encuentra registrada en el Padrón Estatal de Organizaciones Civiles del Estado, así como tampoco en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

50. Además el actor refiere que para ejecutar el programa se está realizando el cobro para la entrega de los beneficios que se obtienen al inscribirse para participar en el mismo, situación que a juicio del actor no debe propiciarse toda vez que es un programa social.

51. Asimismo, la parte actora señala que la autoridad viola el principio de exhaustividad, pues considera que no hay un uso indebido de recursos públicos sin haber realizado una investigación profunda de los hechos denunciados, además de que el Acuerdo impugnado adolece de una debida fundamentación y motivación.

52. Incluso, el actor aduce que el programa “Hambre Cero” está siendo ejecutado por la Asociación Civil “Hanal Quintana Roo”, con



fines electorales, toda vez de que están favoreciendo a los municipios donde se llevará a cabo la votación de cargos de elección popular en este procesos electoral local, lo que a su juicio genera inequidad en la contienda.

53. Finalmente el recurrente se duele de que para poder acceder al programa referido con antelación, se debe pagar una cuota de ochenta pesos a la Asociación Civil, para los gastos de operación, por lo que a su juicio se generan indicios para señalar la comisión de un delito por parte de las autoridades de Gobierno del estado de Quintana Roo, argumentando que la autoridad señalada como responsable fue omisa al no investigar de forma exhaustiva y adecuada las irregularidades efectuadas por la citada Asociación.
54. Para esta autoridad, los motivos de inconformidad hechos valer por el actor son **infundados**, en razón de las siguientes consideraciones.
55. En primer término, es dable establecer que la autoridad responsable, se ciñó en todo momento a la solicitud del dictado de medida cautelar realizada en el escrito de queja, en donde el partido actor solicitó literalmente lo siguiente:

**“Se proceda ordenar a Carlos Manuel Joaquín González, Gobernador de Quintana Roo, que de inmediato suspenda todos y cada uno de los actos que provoca la inequidad de la contienda electoral que ahora se denuncian, pues es evidente que ha incurrido en promoción personalizada con uso de recursos públicos, uso ilícito de programas sociales y actos anticipados de campaña. Y en consecuencia se proceda a la inmediata suspensión del programa ejecutado por el denunciado, no solamente en los medios y formas descritas, incluyendo también aquellas que por cuestiones ajenas a nuestras posibilidades aún no hayan sido detectadas.”**

56. En tales consideraciones, en el Acuerdo impugnado, se determinó decretar improcedente la medida cautelar solicitada por la parte actora, toda vez que del análisis de los medios de prueba que obran en el expediente sólo se pudo constatar la existencia de las publicaciones denunciadas en las que el Gobernador del Estado,

refiere que el dieciocho de enero, se llevó a cabo la reanudación del programa “Hambre Cero”.

57. Sin embargo, del Acuerdo que se encuentra impugnado se pudo inferir que si bien es cierto **fue posible acreditar la existencia de las publicaciones denunciadas**, no menos cierto es que, éstas no tienen el alcance necesario para que por sí mismas -en esta etapa, de dictado de la medida cautelar- se tenga por acreditada la ilicitud de los hechos denunciados, toda vez que esto se deberá resolver cuando se entre al fondo del asunto, lo que deberá ser analizado en el **momento procesal oportuno** por esta instancia jurisdiccional.
58. Al caso, vale mencionar, que contrario a lo que sostiene la parte actora, se pudo corroborar de las investigaciones realizadas por la autoridad señalada como responsable que, no se actualizó ninguna de las conductas denunciadas por el recurrente y por ende la probable comisión de alguna infracción a la normativa electoral, toda vez que no existieron elementos que puedan presuponer a primera vista la vulneración a la norma electoral, de ahí que la autoridad tuvo a bien decretar la improcedencia del dictado de la medida cautelar solicitada por el partido actor.
59. Esto es así, porque del Acuerdo combatido se pudo corroborar que la responsable realizó un estudio minucioso de cada una de las pruebas que fueron presentadas en la queja, así como las posibles vulneraciones aducidas por el actor, por ello este Órgano Jurisdiccional Electoral de manera preliminar y sin prejuzgar el fondo de la Queja primigenia estima lo siguiente en relación a lo acordado por la Comisión.
60. Por cuanto a la supuesta difusión de propaganda gubernamental, quedó debidamente demostrado que tal prohibición se encuentra sujeta al periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada electoral, lo que en el caso no acontece, toda vez que la fecha de inicio de la campaña

electoral<sup>10</sup> es hasta el diecinueve de abril quedando **fuera del periodo prohibido por la normativa electoral aplicable.**

61. Ahora bien, por cuanto a la supuesta comisión de actos anticipados de campaña, es dable señalar que contrario a lo que refiere el quejoso, la autoridad **si llevó a cabo un estudio detallado** de la supuesta infracción ya que en el Acuerdo controvertido quedó plenamente establecido que del contenido de las publicaciones materia de denuncia, no se actualizaba el supuesto legal, ni los criterios emitidos por la Sala Superior, en relación a la comisión de actos anticipados de campaña, toda vez de que no se tuvo por acreditados los elementos que se deben tomar en cuenta para determinar si se actualizan o no actos anticipados de precampaña o campaña.
62. Máxime que de las publicaciones materia de denuncia, no se advierten llamamientos al voto en contra o a favor de una candidatura o partido político ya sea implícito o explícito, alentar o desalentar alguna candidatura, ni la referencia a algún proceso electivo, así como tampoco se pudo corroborar una identificación plena del denunciado como aspirante a un cargo de elección popular, tomando en cuenta que actualmente se desempeña como Gobernador del Estado, ya que del contenido de las publicaciones solo se hace referencia a la implementación de un programa social.
63. De igual manera, este Tribunal pudo inferir que contrario a lo que sostiene el partido actor, la responsable sí estudió lo relativo al uso indebido de recursos público, pues la misma llegó a la conclusión de que contrario a lo que aduce el recurrente **no existe indicio alguno** de que el Gobernador del Estado hiciera uso indebido de recursos públicos para la realización de las publicaciones materia de denuncia, toda vez que dicha difusión e implementación de

---

<sup>10</sup> Consultable en el link: [https://www.ieqroo.org.mx/2018/calendario\\_electoral/](https://www.ieqroo.org.mx/2018/calendario_electoral/)

programas sociales son atribuciones con las que cuenta el Gobernador del Estado.

64. Finalmente por cuanto a la posible vulneración de promoción personalizada es dable mencionar que no existe violación alguna a lo establecido en la Constitución General, específicamente en su artículo 134, toda vez de que del Acuerdo impugnado y del estudio realizado a la normativa electoral se pudo inferir que la difusión de las publicaciones se dan en un contexto de programa social, las cuales se llevaron a cabo en la página oficial de Gobierno del Estado.
65. A la anterior conclusión llegó la autoridad, al realizar un análisis en el que atendió los criterios emitidos por la Sala Superior, esto es, para que las publicaciones sean consideradas como promoción personalizada, se debió actualizar alguno de los elementos (personal, objetivo y temporal<sup>11</sup>), situación que no aconteció.
66. Aunado a lo anterior, la autoridad analizó las referidas publicaciones tomando en cuenta los criterios emitidos por la Sala Superior, esto es, corroboró si de las publicaciones denunciadas se actualizaban los elementos personal, objetivo y temporal establecidos como requisitos, **lo que en la especie no aconteció.**
67. Por lo que esta autoridad advierte que, **la responsable si se pronunció y resolvió respecto a la medida cautelar solicitada** en la queja interpuesta por el partido actor, apegándose a los principios que vigilan el actuar de los órganos electorales, fundando y motivando su decisión.
68. Ahora bien por cuanto a lo aducido por el partido actor relativo a que la responsable no llevó a cabo una investigación exhaustiva del programa “Hambre Cero” que está siendo ejecutado por la Asociación Civil “Hanal Quintana Roo”, la cual no está registrada

---

<sup>11</sup> Criterio sostenido a través de la Jurisprudencia 12/2015, emitida por la Sala Superior de rubro: “**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**” Consultable en el link: [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)



en el Padrón Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil, así como el supuesto cobro que se está realizando para la entrega de los beneficios que se obtienen al inscribirse y que la misma está actuando con fines electorales, toda vez que se está favoreciendo a los municipios donde se llevará a cabo la votación de cargos de elección popular en este procesos electoral local, lo que a su juicio genera inequidad en la contienda. Al caso, es dable señalar que su concepto de agravio deviene **inoperante**.

69. Lo anterior es así, toda vez que tal y como se señala en el Acuerdo impugnado, la determinación adoptada en la medida cautelar, fue con independencia de que la conducta denunciada pudiera o no constituir una violación a la normativa electoral, pues en el caso concreto únicamente se resolvió en relación a la medida cautelar solicitada por el partido actor, sin que ello determine el fondo del escrito de la queja de mérito.
70. Así, las medidas cautelares son instrumentos que pueden ser efectuados por la autoridad, a solicitud de parte interesada o de oficio, con la finalidad de conservar la materia del litigio, esto es, la posible ilicitud que se denuncia, 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.
71. Máxime que lo aducido por el actor en el presente recurso de apelación, son cuestiones de fondo que deben ser analizadas por esta autoridad jurisdiccional al momento de resolver el procedimiento especial sancionador, además de que las referidas aseveraciones no fueron de solicitud de medida cautelar, por lo que la autoridad responsable no estaba obligada en realizar un pronunciamiento al respecto, de ahí lo **inoperante** de su concepto de agravio.
72. Sirve de criterio a lo anterior, la Tesis XXXVII, emitida por la Sala Superior de rubro: “**MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS**



## PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN”<sup>12</sup>.

73. Por tanto, contrariamente a lo que aduce la parte actora fue **exhaustiva al realizar las diligencias de investigación**, teniendo en un primer momento por acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas, posteriormente realizó una valoración correspondiente y finalmente la responsable llegó a la determinación de declarar improcedente la medida cautelar.
74. Actuaciones que para esta autoridad, justifican la improcedencia de la medida cautelar al no existir un derecho que requiera protección provisional y urgente, a raíz de una afectación que no se produce, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo del asunto.
75. Así, a juicio de este órgano resolutor, el actuar de la responsable resulta conforme a derecho y apegado al principio de legalidad, ya que observó el cumplimiento de todos los requisitos legales al momento de **determinar respecto de la medida cautelar solicitada en el expediente registrado bajo el número IEQROO/PES/001/2021**, lo anterior, con apego a los principios constitucionales y rectores en materia electoral, que rigen el actuar de las autoridades electorales.
76. Finalmente, este Órgano Jurisdiccional sostiene, que la determinación adoptada por la Comisión de Quejas, es con independencia de que el hecho referido por el partido actor 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 la medida cautelar solicitada, sin que ello se determine respecto al fondo del escrito de la queja de mérito**, toda vez que el mismo será analizado por la autoridad competente, en el momento procesal

---

<sup>12</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 96 y 97.



oportuno, previo desahogo del procedimiento que al efecto corresponda.

77. Aunado a que el Reglamento de Quejas señala que el objeto de la Medida Cautelar, radica en evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, **hasta en tanto se emita la resolución definitiva.**
78. En consecuencia, contrario a lo señalado por el partido actor, este Tribunal considera apegado a derecho el Acuerdo impugnado, mismo que se encuentra debidamente fundado y motivado, respectando los principios que rigen la materia electoral, por lo que lo procedente es confirmarlo en todos sus términos.
79. Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma el 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 por el Partido Político Morena, en su escrito de queja registrado bajo el número IEQROO/PES/001/2021.

**NOTIFÍQUESE**, personalmente a las partes, por oficio a la autoridad responsable y por estrados a demás interesados en términos de lo que establecen los artículos 54, 55, 58, 59 y 61 de la Ley de Medios, y publíquese de inmediato en la página oficial de Internet de este órgano jurisdiccional, en observancia a los artículos 1, 91 y 97 fracción II inciso b, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos el Magistrado Presidente Víctor Venamir Vivas Vivas, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y el Magistrado Sergio Avilés Demeneghi, integrantes del Pleno del Tribunal



RAP/004/2021

Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe. Quienes para su debida constancia, firmaron con posterioridad la presente sentencia.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**CLAUDIA CARRILLO GASCA.**

**SERGIO ÁVILES DEMENEGHI**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE**

Las rúbricas de la presente hoja, corresponden a la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en sesión jurisdiccional no presencial, dentro del expediente RAP/004/2021, en fecha cuatro de febrero de 2021.