

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADAS POR EL CIUDADANO MANUEL RAFAEL HUERTA LADRÓN DE GUEVARA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO POLÍTICO DENOMINADO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CG/SE/PES/MORENA/075/2018, DEL QUE DERIVÓ EL CUADERNO DE MEDIDAS CAUTELARES CG/SE/CAMC/MORENA/037/2018.**

## **ANTECEDENTES**

- I. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral; con motivo de lo anterior, en el Transitorio Segundo de dicha reforma se ordenó al Honorable Congreso de la Unión diseñar y aprobar diversas leyes generales en materia electoral.
  
- II. El nueve de enero de dos mil quince, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el Decreto a través del cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; posteriormente, el uno de julio del mismo año, se publicó en el mismo medio el Decreto por el que se expidió el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual fue reformado, derogado y adicionado mediante Decreto 605 de fecha veintisiete de noviembre del dos mil quince.

- III. Mediante acuerdo OPLEV/CG277/2017 en fecha veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se aprobó el Plan y Calendario Integral para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, en el que se renovará la Gubernatura e integrantes del Congreso del Estado de Veracruz.
- IV. El uno de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del OPLEV celebró la sesión solemne con la que dio inicio formal el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- V. En misma fecha, el Consejo General aprobó el Acuerdo **OPLEV/CG289/2017** por el que se modificó la integración de las Comisiones Permanentes de: Prerrogativas y Partidos Políticos; Capacitación y Organización Electoral; Administración; Quejas y Denuncias y Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional.
- VI. En este sentido, la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias quedó integrada de la siguiente manera:
- Presidente:** Consejero Electoral Iván Tenorio Hernández.  
**Integrantes:** Consejera Electoral Tania Celina Vásquez Muñoz y Consejero Electoral Juan Manuel Vázquez Barajas.  
**Secretario Técnico:** Director Ejecutivo de Asuntos Jurídicos, Javier Covarrubias Velázquez.
- VII. En fecha doce de enero del año dos mil dieciocho<sup>1</sup>, el Consejo General del OPLEV aprobó el Acuerdo **OPLEV/CG020/2018**, por el que se resolvió sobre

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, todas las fechas corresponderán al año dos mil dieciocho, salvo expresión en contrario

la solicitud del convenio de Coalición Total presentada por los Partidos Políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, bajo la denominación “Por Veracruz al Frente” para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.

**VIII.** El diecinueve de abril, el Consejo General del OPLEV, aprobó el Acuerdo **OPLEV/CG132/2018**, en donde se determinó la lista de prelación de integrantes del Consejo General para la conformación emergente de la Comisión de Quejas y Denuncias, para sesionar sobre la solicitud de adopción de medidas cautelares de conformidad con el artículo 42 del reglamento de quejas y denuncias de este Organismo, por lo que, la prelación de Consejeras y Consejeros Electorales para integrar la Comisión de Quejas y Denuncias, es la siguiente:

1. Julia Hernández García
2. Eva Barrientos Zepeda
3. Roberto López Pérez
4. José Alejandro Bonilla Bonilla

**IX.** El veintinueve de abril, a las veintiún horas con cincuenta y cinco minutos, el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA, presentó escrito de denuncia en contra del **C. Miguel Ángel Yunes Linares**, en su calidad de Gobernador del Estado de Veracruz, el **C. Miguel Ángel Yunes Márquez**, en su carácter de candidato a Gobernador del Estado de Veracruz, postulado por la coalición “*Por Veracruz al Frente*” y el **C. José Rodrigo Marín Franco**, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Veracruz, por presuntamente «...**hacer la entrega de “Monederos**

***Electrónicos” Mi Chedraui, con el sello en la parte de enfrente del programa social, “VERACRUZ COMIENZA CONTIGO...”» lo que a decir del denunciante «...es una clara violación al 134 constitucional...».***

- X.** El treinta de abril, la Secretaría Ejecutiva del OPLEV, ordenó tramitar el escrito de queja por la vía del Procedimiento Especial Sancionador, radicada bajo el número de expediente **CG/SE/PES/MORENA/075/2018**; se reservó acordar lo conducente en cuanto a la admisión, emplazamiento, así como la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante; finalmente, se previno al quejoso para que dentro del plazo improrrogable de cuarenta y ocho horas aclarara su denuncia, respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- XI.** En fecha tres de mayo, se recibió en la Oficialía de Partes del OPLEV, el escrito de “*Desahogo de Requerimiento*” signado por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA.
- XII.** Mediante acuerdo de fecha cuatro de mayo, en su punto TERCERO se determinó tener por **no presentada** la denuncia promovida por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA, toda vez que pese a haber dado respuesta a la prevención realizada por esta autoridad, su denuncia continuó siendo imprecisa y vaga, al no establecer las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que presuntamente se llevaron a cabo los hechos denunciados.

- XIII.** El ocho de mayo, el partido político Morena, por conducto del Presidente de su Comité Ejecutivo Estatal, interpuso ante la Oficialía de Partes del OPLEV el Recurso de Apelación en contra del Acuerdo referido en el párrafo anterior.
- XIV.** En fecha once de mayo, mediante oficio **OPLEV/CG/108/2018**, se remitió al Tribunal Electoral de Veracruz, el expediente **RAP/017/CG/2018**, del índice del OPLEV, con las constancias atinentes.
- XV.** En misma fecha, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Veracruz<sup>2</sup>, ordenó integrar el expediente respectivo, registrándolo con la clave **TEV-RAP-25/2018**, y turnándolo a la ponencia a su cargo.
- XVI.** Mediante sentencia dictada en fecha veintitrés de mayo, el Tribunal Electoral resolvió revocar el acuerdo impugnado de cuatro de mayo, dictado en el expediente **CG/SE/PES/MORENA/075/2018**, para los efectos precisados en el considerando SEXTO de dicha sentencia.
- XVII.** El veinticuatro de mayo, en acatamiento a la Sentencia dictada dentro del expediente **TEV-RAP-25/2018**, del índice del Tribunal Electoral, la Secretaría Ejecutiva tuvo por presentada la queja interpuesta por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA, asimismo para efecto de dar trámite a la solicitud de medidas cautelares se admitió el escrito de denuncia y se ordenó formar el presente cuadernillo administrativo de medidas cautelares bajo el número de expediente **CG/SE/CAMC/MORENA/037/2018**

---

<sup>2</sup> En adelante Tribunal Electoral

**XVIII.** Ahora bien, el Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, en su artículo 42 establece el procedimiento a seguir en caso de presentarse la ausencia o alguno de quienes integran la Comisión de referencia, en ese sentido, y ante la ausencia de la Consejera Electoral Tania Celina Vázquez Muñoz, y toda vez que las medidas cautelares requieren una acción ejecutiva, inmediata y eficaz, para efecto de determinar lo conducente en el presente asunto, la presente Comisión quedará integrada de la siguiente manera:

**Presidente:** Consejero Electoral, Iván Tenorio Hernández.

**Integrantes:** Consejera Electoral Eva Barrientos Zepeda y Consejero Electoral Juan Manuel Vázquez Barajas.

**Secretario Técnico:** Director Ejecutivo de Asuntos Jurídicos, Javier Covarrubias Velázquez.

**XIX.** Consecuentemente, previo trámite de Ley, establecido en los artículos 340 y 341, apartado A, fracción VI del Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>3</sup>; y 58 del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, relativos a la instauración de quejas en un Procedimiento Especial Sancionador, **el veinticuatro de mayo**, la Secretaría Ejecutiva remitió a esta Comisión de Quejas y Denuncias el cuadernillo de medidas cautelares **CG/SE/CAMC/PAN/032/2018** y el expediente de queja número **CG/SE/PES/PAN/102/2018**, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente; finalmente, del análisis y deliberaciones jurídicas formuladas al presente, esta Comisión emite los siguientes:

---

<sup>3</sup> En lo sucesivo Código Electoral

## CONSIDERANDOS

### A. COMPETENCIA

Esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 y 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, párrafo 2; 7, párrafo 1, inciso c); 8, párrafo 2; 9, párrafo 3, inciso c); 12, párrafo 1, inciso f), 38, párrafo 4 incisos a), b) y c), 39, 40, 41 y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este OPLEV; así como lo dispuesto en los artículos 138, fracciones I y IV del Código Electoral; es competente para conocer y resolver la solicitud de medidas cautelares promovidas por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA.

Lo anterior, en virtud que la naturaleza jurídica de las Comisiones del Consejo General es la de un órgano de esta autoridad electoral, establecidas por la ley en la materia para el cumplimiento de sus funciones, definidas como entidades cuyas atribuciones genéricas serán supervisar, analizar, evaluar y, en su caso, dictaminar sobre los asuntos que el Código Electoral y el órgano superior de dirección les asigne, lo anterior con fundamento en los artículos 101, fracción VIII, y el 132 párrafo primero, fracción IV ambos del Código Electoral.

Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias es un órgano del Consejo General que se encarga, entre otras atribuciones, de valorar y dictaminar los proyectos de medidas cautelares presentados por la Secretaría Ejecutiva de este Organismo, para lo cual esta Comisión se encuentra debidamente conformada, en virtud de que

el uno de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el acuerdo por el que se designó a sus integrantes.

Toda vez que la ley electoral local puede ser vulnerada o violada, dentro del periodo de tiempo en que se circunscribe el Proceso Electoral o fuera de este, originándose, en consecuencia, alguna responsabilidad administrativa derivada de la instauración de un procedimiento administrativo sancionador, ya sea ordinario o especial; y que por tanto, cualquier ciudadano o ciudadana, organización, coalición o persona moral tiene el derecho de denunciar actos o hechos relativos a la comisión de conductas ilícitas en materia electoral.

Que de conformidad con el artículo 108, fracción XXIX del Código Electoral, el Consejo General del Organismo tiene entre sus múltiples atribuciones, la facultad de investigar por los medios legales pertinentes, los hechos relacionados con el proceso electoral y, de manera especial, los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios de la ley, por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidaturas o miembros.

## **B. CASO CONCRETO**

Por principio de cuentas debe señalarse que los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

Así también, el artículo 3, numeral 1, inciso u) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, define a las medidas cautelares como: “Actos



*procedimentales para lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de 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”.*

Por otra parte, **las medidas cautelares deben atender a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir, deben perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido; ser necesarias, es decir, suficientes para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, estar justificada en razones constitucionales.**

Ahora bien, la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, los siguientes elementos:

- a) La apariencia del buen derecho.
- b) Peligro en la demora.
- c) La irreparabilidad de la afectación.
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Por lo que, sólo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad de actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante

la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas y, en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Asimismo, conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

En este sentido, de la evaluación preliminar al escrito de denuncia presentado por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA, respecto a la adopción de medidas cautelares, en el sentido siguiente:

«**dictar las medidas cautelares** bajo la figura de la **TUTELA PREVENTIVA** que ordene a los denunciados a la suspensión del programa social “**VERACRUZ COMIENZA CONTIGO**” esto es, abstenerse de promover **EL PROGRAMA SOCIAL, CON FINES ELECTORALES, YA QUE NO SE CUENTA CON PADRÓN DE BENEFICIARIOS, REGLAS DE OPERACIÓN,** y demás esquemas que permitan la operatividad del programa social, por lo que dicho programa es de uso discrecional y tendencioso, con el fin de que cumplan con la equidad en la contienda, así como la imparcialidad, se consigna que las elecciones deben ser **libres y auténticas**; lo que no ocurre en el caso en comento, pues se vulneran los principios rectores del proceso electoral.»

Por tanto, la pretensión del denunciante por cuanto hace a la solicitud de medidas cautelares es para que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene la suspensión del programa social “*Veracruz Comienza Contigo*”.

Al respecto, es importante mencionar el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

[...]

***Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.***

[...]

[Énfasis añadido]

Sumado a lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el Acuerdo **INE/CG03/2017** señaló que *“no podrá difundirse propaganda gubernamental durante los Procesos Electorales Federales, Locales, Ordinarios y Extraordinarios, en los medios de comunicación social incluyendo las emisoras de radio y televisión que estén previstas en los Catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión de este Instituto. En el caso de que se celebren procesos electorales extraordinarios adicionales, la prohibición de difundir propaganda gubernamental entrará en vigencia con el inicio de la campaña electoral extraordinaria correspondiente y concluirá al día siguiente de la Jornada Electoral respectiva”*.

Asimismo, es necesario precisar que, respecto de los recursos económicos de la Federación, los Estados y Municipios que la conforman, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero, séptimo y octavo dice lo siguiente:

[...]

**Artículo 134.** *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

**...Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

**La propaganda**, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

[...]

[Énfasis añadido]

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 79 establece:

[...]

**Artículo 79.** Los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de los municipios, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

[...]

Ahora bien, resulta necesario observar el siguiente precepto establecido por el Código Electoral vigente:

[...]

**Artículo 71. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos no podrán utilizar en su favor los programas públicos de carácter social en la realización de actos de proselitismo político.**

**Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de las autoridades estatales, municipales y de cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.**

[...]

**[Énfasis añadido]**

Asimismo, la Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 1, fracción I, que los programas sociales tienen como objeto favorecer el ejercicio de los derechos sociales.

En efecto, los programas sociales, políticas públicas y obras de gobierno tienen como propósito fundamental alcanzar ciertos logros o resultados en el ámbito político, económico o social, para beneficiar a la ciudadanía y proteger y garantizar sus derechos constitucionalmente reconocidos. Por regla general, la implementación y duración de estos programas atienden a su propia naturaleza y finalidad y no deben suspenderse o cancelarse de manera injustificada, porque ello se traduciría en una afectación a los derechos de los destinatarios.

Sin embargo, todo programa, política pública u obra gubernamental tiene límites y restricciones jurídicas, particularmente dos: **a)** en cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y, **b)** en cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones tutelan o protegen que los recursos públicos y los

medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, para que la competencia electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad.

Ahora bien, el denunciante afirma que el programa social “*Veracruz Comienza Contigo*” no “**CUENTA CON PADRÓN DE BENEFICIARIOS, REGLAS DE OPERACIÓN**, y demás esquemas que permitan la operatividad del programa social”; sin embargo, en el expediente **CG/SE/PES/PRI/016/2018**, del índice del OPLEV, constan en autos la existencia del Padrón Único de Beneficiarios y las Reglas de Operación<sup>4</sup> del referido programa social, dicho procedimiento sancionador fue resuelto por el Tribunal Electoral de Veracruz el seis de abril, en el expediente TEV-PES-9/2018 de dicho órgano jurisdiccional.

Asimismo, de la concatenación de los hechos narrados por el denunciante, y las pruebas aportadas por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA, no se advierte una violación al principio de la equidad en la contienda.

Lo anterior, en conjunto con los diversos criterios que ha adoptado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>, *v. gr.* lo señalado en el expediente **SUP-JRC-194/2017** y acumulados, en los que sostiene que el principio de la equidad en la contienda no se transgrede, **si no existe una solicitud expresa o unívoca e inequívoca** de respaldo electoral; por tanto, para que se actualice dicha hipótesis deben concurrir los siguientes elementos:

---

<sup>4</sup> Consultables en la página del Gobierno del Estado de Veracruz, en la liga de internet: <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/veracruz-comienza-contigo/>

<sup>5</sup> En lo sucesivo TEPJF

1. Que se solicite el voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular, o que el llamado al voto sea en contra o a favor de un candidato o partido.
2. Se publiciten las plataformas electorales o programas de gobierno.
3. Se posicione con el fin de obtener una candidatura o participar en un proceso de selección interna.

De igual forma, tampoco se advierte la realización de propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado que no está prohibida, *per se*, la ejecución de programas sociales, inclusive durante las campañas dentro del contexto de un proceso electoral; ya que lo prescrito es que su difusión constituya propaganda y no sea constitucionalmente indispensable y que las ejecuciones de tales programas sean irregulares o se utilicen de manera parcial o para influir en el electorado.

Para esto sirve de sustento la **Tesis LXXXVIII/2016** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual señala lo siguiente:

**PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.-** De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados



*Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, **no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral**, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.*

**[Énfasis añadido]**

Por lo tanto, al realizar un estudio de los hechos denunciados por el quejoso, así como de los elementos probatorios aportados para acreditar su dicho, para esta autoridad no es dable adoptar medidas cautelares de manera preventiva, toda vez que de las constancias que obran en autos no se encuentra acreditado que la operación del programa “**Veracruz Comienza Contigo**” se haya realizado para crear inequidad en la contienda; así como tampoco se acredita que se encuentre haciendo mal uso del programa social con la finalidad de condicionar su beneficio para apoyar o denostar alguna candidatura o partido político; además, su suspensión implicaría un daño mayor para aquellos grupos vulnerables que perciben los beneficios derivados de dicho programa social.

Se debe agregar que el programa “**Veracruz Comienza Contigo**” es de carácter social, lo cual se aprecia como una medida que adopta el Estado, no un partido político o candidato, con el fin de garantizar, de una u otra manera, el acceso a bienes que satisfacen las necesidades básicas de los ciudadanos; es decir, dicho programa se puede observar y contemplar como un cumplimiento a las siguientes disposiciones:

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[...]

### **Artículo 4**

...

*Toda persona tiene el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo Garantizará*

...

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

...

*El estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de la niñez.*

[...]

## Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

[...]

### **Artículo 11**

...

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

[...]

---

**Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en  
Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

[...]

**Artículo 15**

...

*1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.*

[...]

Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia de rubro y texto:

***DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>6</sup>***

*El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en*

---

<sup>6</sup> 2007596. XXVII.3o.2 CS (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, octubre de 2014, Pág. 2838.

*particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte, debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.*

Es por ello que, la implementación de programas que tienen como finalidad el apoyo a la sociedad, se aprecia como una medida en la cual el estado cumple con la obligación de garantizar los derechos de las personas, eliminando restricciones, o provisionando recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales.

De conceder la petición del quejoso, habría un detrimento o menoscabo generalizado o sistemático en los derechos económicos y sociales de los veracruzanos, mencionados en el apartado anterior, debido a la naturaleza de los derechos humanos y atendiendo al principio de interdependencia e indivisibilidad de estos, puesto que, de suspender el programa, las personas que viven en condiciones económicas precarias no tendrían, de cierto modo, el acceso a las necesidades básicas y demás prestaciones aunadas al derecho al mínimo vital que facilita este programa de apoyo. En pocas palabras, el pueblo veracruzano sería un

tercero perjudicado, y lo necesario es velar por los derechos de la colectividad, respetando, por sobre todas las cosas, la dignidad humana; sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia de rubro y contenido:

***DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.<sup>7</sup>***

*El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de respetarlos, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).*

El párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus

---

<sup>7</sup> 2008517. XXVII.3o. J/23 (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, febrero de 2015, Pág. 2257.

competencias, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”; bajo ese esquema, el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz es una autoridad, y como tal, tiene la obligación imperativa de respetar los derechos humanos.

En este sentido, el propósito de las medidas cautelares es *“el cese de hechos o actos que constituyan una infracción a la legislación electoral, evite la producción de daños irreparables, impida la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o cancele la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, sin que el procedimiento quede sin materia.”*<sup>8</sup>, aunado a que se debe presumir la inocencia de los denunciados conforme al artículo 20, apartado B), fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe la premisa mayor que reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, derecho fundamental que tienen todas las personas a quienes se les atribuye la comisión del hecho delictuoso, cuya esencia radica que ninguna persona puede ser considerada, inclusive señalada como culpable o responsable de una conducta sin que hubiere prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, sirve de sustento lo anterior la **Jurisprudencia 21/2013** sostenida por la Sala Superior del TEPJF que a la letra dice:

***PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.- El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención***

---

<sup>8</sup> Roldán Xopa José. “El procedimiento sancionador en materia electoral”. Instituto Federal Electoral. Cuadernos para el Debate 1, Proceso Electoral Federal 2011-2012. Pag.55

*Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso. En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.*

En ese orden de ideas, es necesario recalcar que esta autoridad realizó una valoración intrínseca de los hechos denunciados, con base en lo que en la doctrina se denomina **fumus boni iuris** -apariencia del buen Derecho-, a fin de poder dilucidar sobre la necesidad de la implementación de medidas cautelares, tal como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la **Tesis XII/2015** de rubro y texto siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA.** *La interpretación funcional del artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 468, apartado 4, de la Ley General de Instituciones y*

*Procedimientos Electorales, permite advertir que corresponde al Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos, investigar las infracciones y resolver sobre las posibles medidas cautelares necesarias para suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones o propaganda, que bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, puedan afectar el proceso electoral, para lo cual, a efecto de cumplir plenamente con el fin de la institución cautelar, la autoridad administrativa electoral deberá realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente en una segunda, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.*

[Énfasis añadido]

Así, esta autoridad electoral, al realizar una valoración intrínseca de los hechos denunciados, así como de los elementos probatorios aportados por el quejoso, a fin de poder dilucidar sobre la necesidad de la implementación de medidas cautelares, se arriba a la conclusión que, de la investigación preliminar realizada no se advierte, siquiera de manera indiciaria, la probable comisión de hechos o infracciones que hagan necesaria la adopción de medidas cautelares; es por lo anterior, que esta Comisión determina que debe declararse **IMPROCEDENTE** la solicitud de medidas cautelares presentada por el C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional denominado MORENA, en el expediente **CG/SE/PES/MORENA/075/2018**, y radicada en el cuaderno auxiliar de medidas cautelares **CG/SE/CAMC/MORENA/037/2018**, al actualizarse la causal prevista en el artículo 39, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, mismo que a la letra dice:



**Artículo 39**

**De las causales de desechamiento de las medidas cautelares**

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será desechada, cuando:

(...)

**b. De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar;**

Por último, esta autoridad señala que las consideraciones vertidas en el presente no prejuzgan respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas en el escrito de queja, lo que no es materia de la presente determinación, sino en su caso, de la decisión que llegara a adoptar la autoridad resolutora. Lo anterior de conformidad con la **Jurisprudencia 16/2009**, emitida por la Sala Superior del TEPJF, de rubro y texto siguientes:

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.-** De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la

*potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.*

### **C. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

A fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se indica al actor que la presente resolución es susceptible de ser impugnada mediante el recurso de apelación previsto en el artículo 351 del Código Electoral, en el plazo de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 358, párrafo tercero del mismo Código. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 39, base 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral, 7, numeral 1, inciso a) y 12, inciso t), del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Organismo Público Local Electoral emite el siguiente:

### **ACUERDO**

**PRIMERO.** Se determina **POR UNANIMIDAD DE LA CONSEJERA Y LOS CONSEJEROS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN, LA IMPROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES** solicitadas por el **C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara**, en su calidad de **Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del**

**Partido Político Nacional MORENA**, en atención a lo señalado en el inciso B del presente Acuerdo.

**SEGUNDO. NOTIFÍQUESE MEDIANTE OFICIO** la presente determinación, al **C. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara**, en su calidad de **Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Nacional MORENA**, en el domicilio señalado en su escrito de queja, sito en la Calle Simón Bolívar No. 70, de la Colonia José Cardel, Xalapa, Veracruz, C.P. 91030, teniendo como autorizados para tales efectos de manera conjunta o separadamente, a los profesionistas Gabriel Onésimo Zúñiga Obando, María Guadalupe Saldaña Córdoba, Atlanta Reyes Hernández y Fernando Pérez Sánchez; de conformidad con lo establecido en los artículos 329, apartado 1, inciso b), y 330 del Código Local Electoral, en concomitancia con los numerales 32 y 40, párrafo 4 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Organismo.

**TERCERO.** Túrnese el presente Acuerdo a la Secretaría Ejecutiva del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, para los efectos legales correspondientes.

Dado en la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veinticinco días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.

**MTRO. IVÁN TENORIO HERNÁNDEZ**  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE  
QUEJAS Y DENUNCIAS

**MTRO. JAVIER COVARRUBIAS VELÁZQUEZ**  
SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN DE  
QUEJAS Y DENUNCIAS