



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADAS POR LA REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CG/SE/PES/PRI/659/2021, DEL QUE DERIVÓ EL CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDAS CAUTELARES CG/SE/CAMC/PRI/273/2021.

ÍNDICE

SUMARIO	1
ANTECEDENTES	2
CONSIDERACIONES	5
A) COMPETENCIA	5
B) PLANTEAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES	6
C) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR	7
D) ESTUDIO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR	11
1. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS	11
F) MEDIO DE IMPUGNACIÓN	12
ACUERDO	13

SUMARIO

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

Esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias, resuelve que el uso indebido de recueros públicos es un tópico sobre el cual **no puede pronunciarse en sede cautelar, pues corresponde su estudio en el fondo del asunto.**

ANTECEDENTES

1. DENUNCIA

El 27 de mayo de dos mil veintiuno¹, la C. **Laureana de Jesús Andrade Lordmendes**, quien se ostenta como Representante Propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal Electoral 89, con sede en Xalapa, Veracruz, presentó escrito de denuncia en contra del C. Ricardo Ahued Bardahuil, en su calidad de candidato a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, por presuntas conductas *“contrarias a la normatividad electoral federal y local”*.

2. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO

Por acuerdo de 30 de mayo, se tuvo por recibida la denuncia con la clave de expediente **CG/SE//PES/PRI/659/2021**. De igual forma, se reservó la admisión y emplazamiento, para realizar diligencias para mejor proveer, y contar con elementos suficientes para el dictado de las medidas cautelares y la debida integración del expediente.

DESECHAMIENTO PARCIAL

¹ En adelante, todas las fechas corresponderán al año dos mil veintiuno, salvo expresión en contrario.

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

Mediante dicho proveído se acordó desechar parcialmente la denuncia, ello, pues la Secretaría Ejecutiva consideró que el hecho identificado con el inciso "A) **SERVIDORES PUBLICOS DEL AYUNTAMIENTO CON PROGRAMA SOCIAL APOYO DE BECA" (CONSTRUYENDO EL FUTURO)**, no transgrede las normas sobre la materia electoral, ello fue así, pues en la denuncia se mencionó que diversos funcionarios del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, incumplen con las reglas de operación del Programa "Jóvenes Construyendo el Futuro", ya que al estar en la nómina de dicho ente público, no pueden ser beneficiados con ese programa de gobierno, pues con tal situación, como se dijo, violentan las reglas de operación de dicho programa. En ese sentido, la Secretaría Ejecutiva consideró que este Organismo carecía de competencia para conocer, única y exclusivamente, del hecho denunciado marcado con el inciso a), al actualizarse la causal de desechamiento prevista en el artículo 53, numeral 1, c), la cual determina lo siguiente:

Artículo 53

1. *La queja o denuncia será desecheda cuando:*

...

c) *El OPLE carezca de competencia para conocerlos o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la normativa electoral;*

...

3. DILIGENCIAS PRELIMINARES

REQUERIMIENTO A LA UTOE



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

Mediante acuerdo de 30 de mayo, se requirió a la Unidad Técnica de Oficialía Electoral de este OPLE² para que certificara el contenido de las imágenes visibles a fojas 4 a 15 del escrito de queja.

El día 1 de junio, se ordenó glosar el **Acuerdo OPLEV/CG188/2021** de fecha tres de mayo, del Consejo General del Organismo público Local Electoral del Estado de Veracruz³, mediante el cual se **aprueba el registro supletorio de las solicitudes de registro de las fórmulas de candidaturas al cargo de Ediles de los 212 Ayuntamientos del Estado de Veracruz.**

Derivado del momento del proceso electoral en que nos encontramos y a efecto de no dilatar el pronunciamiento en sede cautelar, la Secretaría Ejecutiva de este Organismo consideró que en el presente expediente no era necesario realizar mayores diligencias pues las mismas llevarían al mismo resultado, ya que se denuncia el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, de lo cual esta Comisión ya ha realizado diversos pronunciamientos, como se verá más adelante.

4. ADMISIÓN.

En fecha 2 de junio, la Secretaría Ejecutiva determinó que se contaban con los elementos necesarios para el estudio y análisis de la solicitud de medidas cautelares, por lo que se admitió la queja para dar trámite a la solicitud de las medidas cautelares planteada por el denunciante, reservando el emplazamiento de las partes hasta el momento de la audiencia respectiva.

² En adelante, UTOE.

³ En adelante, OPLE.

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

5. FORMULACIÓN DE CUADERNO AUXILIAR.

A propuesta de la Secretaría Ejecutiva de este Organismo, el 2 de junio se formó el Cuadernillo Auxiliar de Medidas Cautelares, radicándose bajo el número de expediente CG/SE/CAMC/PRI/273/2021.

Asimismo, se ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Organismo Público Electoral de Veracruz⁴, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

Finalmente, del análisis y deliberaciones jurídicas formuladas al presente, esta Comisión emite las siguientes:

CONSIDERACIONES

A) COMPETENCIA

La Comisión de Quejas, es competente para conocer y resolver sobre el planteamiento de medidas cautelares, en términos de los artículos 138, fracción I; y 340 del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵; así como lo establecido en los artículos 1, párrafo 2; 6, párrafo 7; 7, párrafo 1; 8, párrafos 1 y 2; 9, párrafo 2; 10, numeral 3, inciso c); 41 y 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE Veracruz⁶.

⁴ En adelante, Comisión de quejas.

⁵ En lo sucesivo, Código Electoral.

⁶ En adelante, Reglamento de Quejas.



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

Lo anterior, pues a decir del quejoso, el denunciado incurre en presuntas conductas “consistentes en una indebida utilización de recursos humanos y materiales que corresponden al Gobierno del Estado de Veracruz y al Ayuntamiento de Xalapa, en el desarrollo de la campaña del candidato, así como la aceptación por parte del referido candidato Ricardo Ahued Bardahuil del apoyo institucional referido”, por lo que se solicitó la adopción de Medidas Cautelares, lo cual es competencia de esta Comisión de Quejas.

Hechos que podrían transgredir lo dispuesto en el artículo 340, fracción I, del Código Electoral; 79, párrafo 1 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁷; 134, párrafo 7 de la Constitución política de los Estado Unidos Mexicanos; 6, numeral 3, inciso g) y numeral 7, inciso c; y 66 numeral 2, inciso a) del Reglamento de Quejas y Denuncias, relativas a **uso indebido de recueros públicos**.

B) PLANTEAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Del escrito de denuncia, se advierte que la **C. Laureana de Jesús Andrade Lordmendes**, quien se ostenta como Representante Propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal Electoral 89, con sede en Xalapa, Veracruz, solicita el dictado de medidas cautelares en los términos siguientes:

[...]

*Dado que de continuarse realizando las conductas denunciadas por parte de los sujetos denunciados, se provocaría un grave perjuicio al interés social y a la esfera de derechos de mi representada, por la contravención directa a diversas disposiciones constitucionales y legales relacionadas con el desarrollo del proceso electoral, se solicita a este H. Organismo Público Local Electoral, se decreten de plano como **MEDIDAS CAUTELARES**, el cese inmediato de los actos que viene*

⁷ En adelante, Constitución Local.



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

realizando el denunciado, consistentes en una indebida utilización de recursos humanos y materiales que corresponden al Gobierno del Estado de Veracruz y al Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, en el desarrollo de la campaña del candidato el nombre y cargo al que aspira el candidato) así como la aceptación por parte del referido candidato del apoyo institucional del RICARDO AHUED BARDAHUIL como ya se dijo es aspirante a la presidencia municipal del ayuntamiento de Xalapa en esta Entidad Federativa, en sus eventos de campaña, pues ambas situaciones violentan los principios de imparcialidad, equidad y legalidad de la contienda electoral, de conformidad con lo previsto en el artículo 99 del Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haber realizado propaganda personalizada, situación que se robustece con lo sustentado por la tesis de jurisprudencia.

[...]

Ahora bien, del escrito de queja se advierte que la representación quejosa denuncia posibles conductas de **“uso indebido de recursos públicos derivado del uso de recursos humanos y materiales que corresponden al Gobierno del Estado de Veracruz y al H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, por parte del C. Ricardo Ahued Bardahuil.**

C) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

Los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento son los siguientes:

a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) **Peligro en la demora.** 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.

c) **La irreparabilidad de la afectación.** Es la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.** Debe ser idónea, necesaria y proporcional respecto de lo que se pide y el acto que se denuncia.



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

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.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo provisionalmente una

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁹

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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

⁹ J.J.P. JJ. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

D) ESTUDIO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

1. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

Sobre las alegaciones del quejoso respecto de que el Gobierno del Estado de Veracruz y el H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, utilizan recursos públicos para favorecer al C. Ricardo Ahued Bardahuil, como candidato a la alcaldía de Xalapa, Veracruz, y de éste al recibir el apoyo de recursos públicos por parte de dichos niveles de gobierno, en donde se solita como medida cautelar el cese inmediato de dichos actos, constituye un tópico respecto del cual **esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias no puede pronunciarse en sede cautelar, pues corresponde su estudio en el fondo del asunto.**

Lo anterior es así, porque para estar en condiciones de adoptar una determinación jurídica concreta sobre el tema, es necesaria la realización de un análisis exhaustivo, integral y ponderado de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes.

Esta determinación encuentra apoyo en lo sostenido por la Sala Superior del TEPJF, entre otros precedentes, al dictar sentencia en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

REP-176/2016 ACUMULADOS⁹, SUP-REP-124/2019, SUP-REP-125/2019 y ACUMULADOS¹⁰, así como el SUP-REP-67/2020.

En ese orden, esta Comisión destaca que las consideraciones vertidas en el presente no prejuzgan respecto de la existencia o inexistencia de las infracciones denunciadas en el escrito de queja, toda vez que no es materia de la presente determinación, sino en su caso, de la decisión que llegara a adoptar la autoridad resolutora.

F) MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se indica al quejoso que la presente resolución es susceptible de ser impugnada mediante el Recurso de Apelación previsto en el artículo 341, último párrafo 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 mismo Código.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 341, Apartado B, párrafo cuarto del Código Electoral; 39, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Organismo Público Local Electoral; la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Organismo Público Local Electoral, emite el siguiente:

⁹ Visible en los siguientes links:
<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/REP/SUP-REP-00175-2016.htm>,
consultado el 22 de mayo de 2020.

¹⁰ https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0124-2019.pdf

CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

ACUERDO

PRIMERO. Por cuanto hace al uso indebido de recursos públicos, esta Comisión sostiene que su estudio es un tópico sobre el cual **no puede pronunciarse en sede cautelar, pues corresponde su estudio al fondo del asunto.**

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE POR OFICIO al Partido Político Revolucionario Institucional, por conducto de su Representante ante el Consejo Municipal 89 Electoral del OPLE Veracruz, con sede en Xalapa, Veracruz; y **PUBLICÍTESE** en el portal oficial del OPLE Veracruz; de conformidad con lo establecido en los artículos 329, apartado 1, inciso b) y 330 del Código Electoral, así como los artículos 31, 32 y 49, párrafo séptimo del Reglamento de Quejas y Denuncias OPLE.

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

Este Acuerdo fue aprobado en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, **en sesión extraordinaria urgente, en la modalidad de video conferencia,** el dos de junio del dos mil veintiuno; por **UNANIMIDAD** de votos de la Consejera y los Consejeros Electorales: María de Lourdes Fernández Martínez, Juan Manuel Vázquez Barajas; y Roberto López Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión, quien anunció la emisión de voto particular.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, fracción XXII, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del OPLE, el presidente de la Comisión



CG/SE//CM022/CAMC/MORENA/273/2021

tiene la atribución de firmar, conjuntamente con el Secretario Técnico, todos los informes, actas o minutas, así como, en su caso, los proyectos de dictámenes que se elaboren y aprueben, como en la especie, el Acuerdo de la medida cautelar solicitada.

ROBERTO LÓPEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DE QUEJAS Y DENUNCIAS

JAVIER COVARRUBIAS VELÁZQUEZ
SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DE QUEJAS Y
DENUNCIAS

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ROBERTO LÓPEZ PÉREZ¹, EN RELACIÓN AL ACUERDO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ², RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADAS POR LA REPRESENTACIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CG/SE/PES/PRI/659/2021, DEL QUE DERIVÓ EL CUADERNO AUXILIAR DE MEDIDAS CAUTELARES CG/SE/CAMC/PRI/273/2021³.

Sumario.

Con el debido respeto que me merecen mi compañera Consejera y compañero Consejero, integrantes de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del OPLE Veracruz, me permito formular el presente voto particular, toda vez que, en mi criterio, si es posible estudiar, de manera preliminar, la procedencia o improcedencia de medidas cautelares a la luz de un posible uso indebido de recursos públicos.

1. ¿Por qué voto en contra del Acuerdo?

La finalidad de emitir el presente voto particular, consiste en expresar mi discrepancia sobre la determinación que se adopta por la mayoría de los integrantes de la Comisión, relativas a que, en un Acuerdo de medidas cautelares, no es posible hacer pronunciamiento alguno sobre un posible uso indebido de recursos públicos.

¹ Colaboró en la elaboración del presente voto, Gerardo Junco Rivera, Supervisor Ejecutivo adscrito a la Oficina del Consejero Electoral Roberto López Pérez.

² En adelante, OPLE Veracruz.

³ Acuerdo aprobado en Sesión Extraordinaria Virtual Urgente el 2 de junio de 2021.

En efecto, en el Acuerdo de referencia se argumenta y se resuelve lo siguiente:

(...)

*Sobre las alegaciones del quejoso respecto de que el Gobierno del Estado de Veracruz y el H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, utilizan recursos públicos para favorecer al C. Ricardo Ahued Bardahuil, como candidato a la alcaldía de Xalapa, Veracruz, y de éste al recibir el apoyo de recursos públicos por parte de dichos niveles de gobierno, en donde se solita como medida cautelar el cese inmediato de dichos actos, constituye un tópico respecto del cual **esta Comisión Permanente de Quejas y Denuncias no puede pronunciarse en sede cautelar, pues corresponde su estudio en el fondo del asunto.***

Lo anterior es así, porque para estar en condiciones de adoptar una determinación jurídica concreta sobre el tema, es necesaria la realización de un análisis exhaustivo, integral y ponderado de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes.

*Esta determinación encuentra apoyo en lo sostenido por la Sala Superior del TEPJF, entre otros precedentes, al dictar sentencia en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 ACUMULADOS, SUP-REP-124/2019, SUP-REP-125/2019 y ACUMULADOS, así como el SUP-REP-67/2020.***

(...)

ACUERDO

PRIMERO. *Por cuanto hace al uso indebido de recursos públicos, esta Comisión sostiene que su estudio un tópico sobre el cual **no puede pronunciarse en sede cautelar, pues corresponde su estudio en el fondo del asunto.***

(...)

Como es posible ver en el Acuerdo que nos ocupa, tales consideraciones se encaminan a determinar que, en sede cautelar, no se puede estudiar, en apariencia del buen derecho, un posible uso indebido de recursos públicos que ponga en riesgo

la imparcialidad y neutralidad en cierta contienda electoral; y consecuentemente tampoco es posible otorgar o negar una medida por ello.

Lo que en mi concepto no debe ser así, pues considero que este tipo de conducta el OPLE Veracruz está facultado para pronunciarse de manera preliminar, independientemente que, a la postre, se estudie por el órgano resolutor si efectivamente se actualiza o no la infracción.

Esto es, desde la perspectiva de quien suscribe, el estudio de fondo, en efecto, corresponde a la autoridad jurisdiccional, pero ello no impide que, de manera preliminar, en sede cautelar el OPLE Veracruz pueda estudiar una posible vulneración a una disposición constitucional (como en este caso lo es el uso correcto de los recursos públicos amparado en el artículo 134 de nuestra Carta Magna), y en consecuencia ordenar o negar una medida precautoria por ello.

En otras palabras, desde mi óptica, el OPLE Veracruz se encuentra facultado para conceder o negar medidas cautelares sobre un posible uso indebido de recursos públicos que pueda llegar a afectar la imparcialidad y neutralidad en una contienda electoral (artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal y 79, párrafo primero de la Constitución Local).

Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 3/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro y texto siguiente:

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores

públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate".

(Lo resaltado es propio).

Sin que resulten aplicables, a mi consideración, los precedentes jurisdiccionales que se citan en el Acuerdo, pues desde la visión del suscrito, no indican que los órganos administrativos electorales no pueden estudiar en la instancia cautelar un posible uso indebido de recursos públicos.

Pues el primero de ellos (SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 ACUMULADOS) refiere a que la acreditación definitiva corresponde a un estudio de fondo que debe ser pronunciado por la autoridad resolutora, criterio que como ya se dijo se comparte por el suscrito.

Mientras que, en el segundo (SUP-REP-124/2019 y SUP-REP-125/2019 ACUMULADOS), si bien es cierto la Sala Superior sostiene la validez del argumento de la autoridad administrativa electoral, que refirió que la valoración del uso indebido de recursos públicos consistía una cuestión del fondo del asunto de la cual debía pronunciarse la instancia resolutora; también lo es que dicho criterio no se aparta del sostenido por el suscrito, dado que el precedente se centra en que el quejoso solicitó, concretamente, que la instancia cautelar dictara de manera puntual si existe o no un uso indebido de recursos públicos.

Cuestión que evidentemente compete a la autoridad resolutora al tratarse del fondo del asunto, pero que no impide llevar a cabo el estudio preliminar en la instancia cautelar, con el objetivo de interrumpir una conducta que presumiblemente vulnera disposiciones constitucionales.

Lo que guarda armonía con el tercero de los citados precedentes (SUP-REP-67/2020), donde la Sala Superior señala que el debido uso de los recursos públicos, son valores que deben preservarse por las autoridades electorales más allá de sólo los procesos comiciales, dado que el servicio público es constante. Aunado a que en la página 29 de la citada resolución, se señala textualmente lo siguiente:

“La interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución, así como sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional, se ha considerado que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos locales por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.”

En ese sentido, el Acuerdo se limita a referir, de manera dogmática, que no se puede estudiar de manera preliminar en medidas cautelares tal conducta, sin que se reflexione sobre los bienes jurídicos que éste Organismo está obligado a tutelar, y sin que se contraste la obligación de proteger esos valores en relación con la decisión que se está adoptando, lo que desde mi perspectiva nos lleva a una conclusión contraria a las atribuciones de ésta institución.

Pues simple y llanamente lo que se está afirmando es que el uso indebido de recursos públicos no puede ser materia de estudio para adoptar o negar una medida cautelar.

Lo que en otras palabras significa que, por ejemplo, ante una posible denuncia, en la que sí pudieran existir indicios de que cualquier autoridad esté llevando a cabo una incorrecta aplicación de un programa social, solicitando copias de credenciales de elector o pidiendo el respaldo a una opción política a cambio de dicho programa,

éste Organismo decidiría que tal conducta es materia del fondo del asunto y por tanto no podría ordenar que se detenga tal acción.

Es decir, ésta autoridad se convertiría en un simple espectador incapaz de tutelar lo dispuesto en nuestra propia Constitución, en la materia que nos corresponde; situación contraria no solo a nuestras facultades como autoridad, sino a los propios principios de nuestro sistema democrático.

En la misma sintonía, la naturaleza de las medidas cautelares es la de buscar la protección contra el peligro de que una conducta ilícita, o probablemente ilícita continúe o se repita, y con ello se lesione un valor jurídico. Criterio que ha sido sustentado en sede jurisdiccional mediante la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 14/2015, de rubro ***"MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA"***.

No obstante, el Acuerdo que nos ocupa, sin dar mayor explicación o aplicar un solo razonamiento lógico-jurídico concreto, se limita a señalar que el posible uso indebido de recursos públicos es un tema de fondo, el cual no es factible estudiar para advertir si es procedente o no una medida cautelar.

Situación que, reitero, nos puede llevar al absurdo de la pasividad como autoridad electoral, ante la posible presentación de quejas o denuncias que pudieran contener suficientes elementos indiciarios sobre un uso indebido de recursos públicos, y en las que, de manera dogmática, éste Organismo declarararía que no es posible dictar una medida cautelar para tutelar preventivamente valores jurídicos contemplados en la Constitución Federal y Local.

Así, el contemplar la posibilidad de que en sede cautelar pueda hacerse el estudio preliminar sobre la posible comisión de ejercer indebidamente los recursos públicos no sólo es acorde con la administración completa de justicia a la que obliga el artículo 17 de la Constitución Federal.



Sumado a que ello no significaría, por sí mismo, una invasión a las competencias del órgano resolutor, pues el estudio en sede administrativa resulta preliminar; es decir, las medidas cautelares no buscan acreditar o no el hecho denunciado, sino que, conforme a su naturaleza, pretenden identificar una posible conducta, y de ser el caso, detenerla o evitar que continúe teniendo efectos contrarios a los valores que se pretenden tutelar.

En congruencia con lo señalado, es que considero que debió estudiarse de manera preliminar la conducta en comento; y, en ese sentido, en el Acuerdo debió establecerse un marco normativo acerca de la conducta denunciada, así como un análisis a las pruebas aportadas y recabadas, de forma preliminar, por la Secretaría Ejecutiva y, a partir de lo anterior, concluir si, preliminarmente, se acreditaba o no un uso indebido de recursos públicos.

Por lo que, de no hacerlo de esa manera, es que me aparto del criterio de la mayoría, emitiendo el presente voto particular con fundamento en los artículos 75, numerales 1 y 5 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.

Xalapa-Enríquez, Veracruz; junio 03 de 2021.

ROBERTO LÓPEZ PÉREZ
CONSEJERO ELECTORAL