

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DEL PROGRAMA SOCIAL ESTATAL “VERACRUZ COMIENZA CONTIGO” DERIVADO DE LA ENTREGA DE TARJETAS Y/O MONEDEROS ELECTRÓNICOS POR LA EMPRESA CHEDRUI, ATRIBUIBLE AL GOBERNADOR, AL SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL Y AL SECRETARIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DE VERACRUZ, A RICARDO ANAYA CORTÉS, CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POSTULADO POR LA COALICIÓN “POR MÉXICO AL FRENTE”, Y A LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MOVIMIENTO CIUDADANO QUE LA INTEGRAN, Y OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018.

Ciudad de México a treinta de junio de dos mil dieciocho.

**ANTECEDENTES**

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El veinticinco de junio de dos mil dieciocho, el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Veracruz, presentó queja por hechos que podrían constituir violaciones a la normativa electoral, atribuidos al Gobernador, al Secretario de Desarrollo Social y al Secretario de Finanzas del Gobierno de Veracruz, a Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República postulado por la Coalición “Por México al Frente”, a los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano que la integran, y otros, consistentes en el presunto uso indebido del programa social estatal “Veracruz Comienza Contigo” derivado de la entrega de tarjetas y/o monederos electrónicos por la empresa Chedraui, para beneficiar a dicho candidato presidencial.

Por lo anterior, el denunciante solicitó a esta Comisión de Quejas y Denuncias **dictar las medidas cautelares que se solicitan**, bajo la figura de la **TUTELA PREVENTIVA** que ordene a los denunciados a ajustar sus actos en el proceso electoral local 2017-2018, esto es, el rompimiento del principio de imparcialidad por

---

<sup>1</sup> Páginas \*\*\*\* del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

*parte del Titular del Gobierno del Estado de Veracruz, así como del Candidato al Gobernador del Estado de Veracruz, en este sentido, **LA TUTELA PREVENTIVA SOLICITADA RADICA EN ORDENAR EL BLOQUEO INMEDIATO DE LAS TARJETAS “MONEDEROS ELECTRÓNICOS” VINCULADAS PROGRAMA SOCIAL VERACRUZ COMIENZA CONTIGO** monederos electrónicos vinculados al programa, “Veracruz Comienza Contigo” por lo que hace a la etapa de campaña, así como la suspensión momentánea de la entrega de despensas, artículos de vivienda, techos y pisos y demás rubros que cubra el programa social de referencia...”.*

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018**, reservándose la admisión a trámite y el correspondiente emplazamiento en tanto se contara con los elementos necesarios para tal efecto.

También, en el citado acuerdo, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para la sustanciación del presente asunto, se solicitó a la Oficialía Electoral que, a través de su personal adscrito y en ejercicio de las funciones que le corresponden, certificara el contenido de las páginas web referidas por el partido político denunciante en su escrito de queja, y se ordenó requerir diversa información al Gobernador, al Secretario de Desarrollo Social y al Secretario de Finanzas del Gobierno de Veracruz, a Ricardo Anaya Cortés y a los partidos políticos integrantes de la coalición “Por México al Frente”; al representante legal de la persona moral Chedraui, así como, a Julen Rementería del Puerto, Yazmín Copete Zapot e Indira de Jesús Rosales San Román y se ordenó la instrumentación de un Acta Circunstanciada para verificar la existencia del programa social “Veracruz Comienza Contigo” y todo lo relacionado a éste.

**III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR.** El veintiocho de junio del año en curso, se admitió a trámite la queja que dio origen al procedimiento especial sancionador en que se actúa, al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo de mérito.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

**C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. COMPETENCIA**

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer la posible compra o coacción del voto derivado de la entrega de tarjetas de la propuesta de campaña “Ingreso Básico Universal” en toda la República Mexicana.

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia 25/2010 de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

En esencia, los hechos denunciados por los partidos quejosos, consisten en:

- El presunto uso indebido del programa social estatal “*Veracruz Comienza Contigo*” para beneficiar a Ricardo Anaya Cortes, Candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”, así como a sus candidatos a cargos federales y locales en el Estado de Veracruz, mediante la repartición de tarjetas y/o monederos electrónicos, por parte de la empresa Tiendas Chedraui, vinculados al programa estatal referido.

**PRUEBAS**

## APORTADAS POR LOS DENUNCIANTES

### MORENA

**1. Solicitud de elaboración de acta circunstanciada por la Oficialía Electoral de este Instituto, respecto de las ligas de Internet:**

- <http://imagendelgolfo.mx/noticiasveracruz/xalapa/41211213/exigen-cuentas-a-sedesol-por-lucrar-con-veracruz-comienza-contigo-249563.html#.WvJvHKQvwnQ>
- <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/yunes-entrego-al-pan-el-programa-veracruz-comienza-contigo-249563.html#.WvJvHKQvwnQ>
- [https://www.alcalorpolitico.com/informacion/defiende-yunes-entrega-de-tarjeta-chedraui-en-pleno-proceso-electoral-262045.html#.WvHc\\_6QvyYk](https://www.alcalorpolitico.com/informacion/defiende-yunes-entrega-de-tarjeta-chedraui-en-pleno-proceso-electoral-262045.html#.WvHc_6QvyYk)
- <https://www.youtube.com/watch?v=gFaTbPqCVCA>
- <https://youtu.be/C536VBt3Jeo>
- <https://ofertaschedraui.com/michedraui-monedero-electronico-tarjetas-chedraui/>
- [https://ofertaschedraui.com/michedraui-monedero-electronico-tarjetas-chedraui/#Monedero\\_electronicoMiChedraui](https://ofertaschedraui.com/michedraui-monedero-electronico-tarjetas-chedraui/#Monedero_electronicoMiChedraui)
- <http://imagendelgolfo.mx/movil/noticiasveracruz/veracruz-boca-del-rio/41225117/yunes-linares-mis-hijos-seran-mandatarios-pese-a-quien-le-pese.html>
- <http://presencianoticias.com/2018/05/30/mis-hijos-seran-gobernadores-le-pese-a-quien-le-pese-yunes-linares/>

- <http://contactourbano.com.mx/mis-hijos-seran-gobernadores-le-pese-a-quien-le-pese-yunes-linares/>
- <http://www.e-veracruz.mx/nota/2018-05-07/politica/defiende-yunes-entrega-de-tarjetas-chedraui-daremos-todas-las-que-podamos>
- <http://www.coatzadigital.com.mx/single-post/2018/05/07/Defiende-Yunes-entrega-de-tarjetas-Chedraui-en-pleno-proceso-electoral>

2. **Una tarjeta Chedraui** color naranja que en el anverso contiene las leyendas “Mi Chedraui”, “Veracruz comienza contigo” y “Monedero electrónico”, así como el emblema de las tiendas de autoservicio “Chedraui”.

En el reverso de la tarjeta se visualiza una barra color negro, así como el número 6670 9101 1371 3107, así como el siguiente mensaje:

*“Regístrate en [www.MiChedraui.com](http://www.MiChedraui.com). Esta tarjeta no es de crédito, sólo puede ser usada como medio de pago de mercancía en Tienda Chedraui, Súper Chedraui y Selecto Chedraui. No será canjeada por dinero en efectivo. La empresa no se hace responsable en caso de robo o extravío de esta tarjeta, ni por el mal uso que se haga de ella, toda vez que es responsabilidad del Cliente que la recibió. Bajo ninguna circunstancia se realizarán transferencias de saldos entre tarjetas. El saldo de esta tarjeta será cancelado si no recibe bonificaciones o realiza pagos con la misma en un periodo de 6 meses calendario”.*

También se visualiza un teléfono de atención a clientes: 01-800-925-1111 SIN COSTO. Y un código de barras.

3. **Un ticket de compra** por la cantidad de \$30.00 (treinta pesos 00/100 M.N.) con número de folio 1806 2317 5065 7020 123 de fecha veintitrés de junio de dos mil dieciocho, respecto de la tarjeta o monedero electrónico con terminación 3107.
4. **Un ticket de depósito** por la cantidad de \$70.00 (setenta pesos 00/100 M.N.) con número de folio 1806 2317 5165 7020 124 de fecha veintitrés de junio de dos mil dieciocho a la tarjeta o monedero electrónico 6670 9101 1371 3107.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

5. **Un disco compacto** con dos archivos de audio denominados “Veracruz comienza contigo seguirá y seguirá. Nuestro enfoque.mx” y “Defiende Yunes entrega de tarjetas Chedraui en pleno proceso electoral (youtube.com)”.
6. **Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo del presente escrito, en todo lo que beneficie a la parte quejosa.
7. **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de la parte que representa.

**RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el portal de la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno de Nuevo León, en lo relativo al programa social “Veracruz comienza contigo”.
2. **Escrito** signado por el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto.
3. **Escrito** signado por el representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General de este Instituto.
4. **Escrito** signado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto.
5. **Escrito** signado por el representante de Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”.
6. **Escrito** signado por el apoderado general para pleitos y cobranzas de Tiendas Chedraui, S.A. de C.V., que acompañó de:
  - a) Convenio Marco de Colaboración para Desarrollo y Ejecución de Acciones en Materia de Desarrollo Social, que celebraron la Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Veracruz y Tiendas Chedraui S.A. de C.V., el nueve de febrero de dos mil dieciocho.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

- b) Impresión del acuse de recibo que ampara la recepción de 300 cajas equivalentes a 600 mil **monederos Mi Chedraui**, por parte de la Jefa de Oficina de Normatividad de la Dirección General de Operación de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Veracruz.
- c) Impresión de una imagen de los **monederos Mi Chedraui** con 6670910041410073, que corresponde a los que fueron entregados a la Secretaría de Desarrollo Social de Veracruz.

**7. Oficio número DGOPSNo.502/2018 firmado por el Director General de Operación de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Veracruz**, por el que informa, esencialmente, que el programa “Veracruz Contigo” es un programa rector a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social que inició el nueve de febrero de dos mil diecisiete.

De igual suerte, informa que los monederos electrónicos “Mi Chedraui” no forman parte de dicho programa social, sino que derivaron de la firma de un convenio de colaboración con esa tienda de autoservicio firmado el nueve de febrero de dos mil dieciocho, con la finalidad de unir esfuerzos para realizar acciones que impulsen el desarrollo social, siendo que dichos monederos fueron entregados a los beneficiarios del programa “Veracruz Contigo”, siendo que se entregaron entre el nueve de febrero y veintinueve de marzo del presente año, doscientas noventa y seis mil cuatrocientas cincuenta y nueve tarjetas, del total de seiscientas mil pactadas con la tienda de autoservicio Chedraui, sin que se recabe ningún dato personal para su entrega.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad,<sup>[1]</sup> siendo que, en

---

<sup>[1]</sup> SUP-REP-183/2016.

el caso, se estima que, con la información y constancias de autos, se cuenta con elementos suficientes para estar en condiciones de emitir la presente resolución.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

1. La tarjeta Chedraui que se distribuye, es la siguiente:



Dicho monedero electrónico coincide con el aportado por el quejoso.

2. De la certificación al portal de Internet de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Veracruz, se obtuvo información relacionada con el programa social denominado "VERACRUZ comienza contigo", sus reglas de operación y los padrones de beneficiarios.
3. Tiendas Chedraui S.A. de C.V., celebró un Convenio Marco de Colaboración para Desarrollo y Ejecución de Acciones en materia de Desarrollo Social, con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Veracruz, el nueve de febrero de dos mil dieciocho, cuyo objeto consiste en establecer las bases de colaboración para realizar acciones que impulsen el desarrollo social estatal, mismas que en términos de las cláusulas Tercera y Cuarta de tal convenio, se refieren a lo siguiente:

**"TERCERA. DEL COMPROMISO DE LA 'SECRETARÍA'.** - Para cumplir el objeto del presente acuerdo, 'LA SECRETARÍA', se compromete a:



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

- a) *Identificar a los beneficiarios potenciales susceptibles para la entrega de los apoyos del Programa ‘Veracruz Comienza Contigo’, materia del presente Convenio.*
- b) *Brindar a ‘Chedraui’ el número de familias beneficiarias por ciudad en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.*
- c) *Entregar los monederos a los beneficiarios en tiempo y forma conforme a lo pactado en el presente instrumento.*

**CUARTA. DEL COMPROMISO DE ‘CHEDRAUI.** - *Para cumplir el objeto del presente instrumento, ‘CHEDRAUI, se compromete a:*

- a) *Otorgar una promoción exclusiva consistente en bonificar al monedero **Mi Chedraui** el equivalente al 5% (Cinco por ciento) del importe total de cada compra (sin mínimo) en las Tiendas de Auto Servicio de ‘Chedraui’ en el Estado de Veracruz a todos los beneficiarios correspondientes al Programa ‘Veracruz Comienza Contigo’. Dicha bonificación tendrá una vigencia hasta el 30 de noviembre del 2018.*
- b) *Entregar a ‘LA SECRETARÍA’ Seiscientos Mil monederos **Mi Chedraui.***
- c) *Identificar en el sistema de los puntos de venta dichos monederos para que al ser leídos otorguen la bonificación ya mencionada.*

- 4. El nueve de febrero del año en curso, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Veracruz, recibió 600 000 (seiscientos mil) monederos electrónicos Mi Chedraui.
- 5. Ricardo Anaya Cortés, candidato a Presidente de la República, postulado por la coalición “Por México al Frente” y los partidos políticos que la integran, negaron la entrega o distribución de alguna tarjeta de beneficios o monedero electrónico de las tiendas de autoservicio Chedraui, como parte de sus estrategias de campaña en el actual Proceso Electoral Federal 2017-2018.
- 6. El monedero electrónico Mi Chedraui fue distribuido entre los beneficiarios del programa social “Veracruz Contigo” entre el nueve de febrero y veintinueve de marzo del presente año, doscientas noventa y seis mil cuatrocientas cincuenta y nueve tarjetas, del total de seiscientas mil pactadas con la tienda de autoservicio Chedraui, siendo que su entrega se suspendió hasta en tanto concluya el proceso electoral derivado del “blindaje electoral”.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, 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.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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 de 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.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

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 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 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,

previando 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 tesis de 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.**<sup>2</sup>

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; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

#### **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

##### **Marco Jurídico**

Como punto de partida, debe señalarse que el principio de imparcialidad que rige el servicio público fue incorporado al sistema electoral vigente con el objeto de impedir el uso del poder público en favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidatura a un cargo de elección popular, y la promoción personalizada de servidores públicos con fines electorales; por lo que, en atención al objeto antes señalado, la Constitución establece, en su artículo 134, párrafo séptimo, que 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.

El artículo 449, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones a la misma, por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro entre público, la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido<sup>3</sup> que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación a los servidores públicos implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

Al respecto, 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.

No obstante, todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a 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, como se explica párrafos subsecuentes, 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.

En primer lugar, es menester destacar que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva

---

<sup>3</sup> Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018**

jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones 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; mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 2, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.<sup>4</sup>

Así, en principio, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de implementar, aplicar y llevar a cabo sus programas sociales y actos de gobierno en beneficio de la ciudadanía, pero deberán suspender o retirar la respectiva propaganda durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

En segundo lugar, se debe tener presente que en el artículo 134, párrafos 1 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos públicos deben utilizarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que es obligación de los servidores públicos aplicarlos en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

En el párrafo 8 del mismo precepto constitucional, se dispone que 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 y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos.

---

<sup>4</sup> Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

Acorde con lo anterior, en el artículo 134 de la Constitución General se establece, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional anteriormente señalada, no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, **y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados** en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente que, con ese actuar, no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tutelan con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es el uso indebido de los recursos durante los procesos electivos o que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que los servidores públicos o las dependencias a su cargo se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, entregar bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir el uso de los programas sociales o los recursos públicos para que, a la postre, se obtenga un beneficio particular o partidista.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes tesis relevantes:

**TESIS V/2016**

**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).**- Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima,



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

*establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.*

**Tesis LXXXVIII/2016**

**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.*

De lo anterior, se advierte que no está prohibida la entrega de programas sociales durante los procesos electorales, siempre que no se afecte la equidad en la contienda, por ejemplo, mediante la entrega de beneficios de programas sociales en eventos masivos o en modalidades tales que afecten dicho principio constitucional.

**CASO CONCRETO**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

Del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a la propaganda denunciada, esta Comisión considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso respecto a la suspensión de la entrega de los monederos electrónicos **Mi Chedraui**, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Veracruz, como se explica a continuación.

Como se adelantó, el quejoso alega que se utiliza el programa social referido para beneficiar a Ricardo Anaya Cortes, Candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”, así como a sus candidatos a cargos federales y locales en el Estado de Veracruz, mediante la distribución de las referidas tarjetas electrónicas.

Sobre esta base, solicita que en tutela preventiva esta autoridad prohíba su reparto a los habitantes del Estado de Veracruz, porque se utiliza un programa social con fines electorales.

Al respecto, de conformidad con la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Veracruz, la entrega de los monederos electrónicos denunciados, se detuvo el veintinueve de marzo del presente año, derivado del “blindaje electoral” de los programas sociales, sin que se tenga evidencia de que actualmente se están distribuyendo.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **hechos consumados** e irreparables.

En el caso, de conformidad con la información que obra en autos se advierte que la distribución de la tarjeta denunciada se detuvo el pasado veintinueve de marzo del año en curso, sin que se tenga evidencia de su actual distribución.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un hecho que se ha consumado de manera irreparable.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

hechos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Veracruz, se tiene que el monedero electrónico "Mi Chedraui" se distribuyó entre el nueve de febrero y veintinueve de marzo del presente año, por tanto, no existe materia para un pronunciamiento de esa índole.

De igual suerte, se considera que la solicitud de tutela preventiva realizada por el quejoso es igualmente **improcedente** por las siguientes consideraciones.

En principio, cabe referir que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado que el uso indebido de recursos públicos, se refiere a la distracción de dinero, bienes materiales o humanos, o el mal uso de programas sociales, planes y función pública.<sup>5</sup>

A partir de lo anterior y, con las constancias que obran en autos, este órgano colegiado no cuenta con elementos suficientes para considerar que, actualmente, se opere el mencionado programa social para entregar beneficios de manera indebida o bajo una vertiente que afecte la equidad en la contienda.

En este sentido, prohibir la entrega de los monederos electrónicos, como lo solicita el quejoso, al considerar que se utiliza un programa social con fines electorales, no tendría sustento jurídico, en sede cautelar, pues lo cierto es que de la información que obra en autos, la distribución de las tarjetas denunciadas fue suspendida en fecha pasada, sin que se cuente con elementos para suponer que se va a volver a distribuir previo a la jornada electoral del próximo primero de julio del año en curso, por lo que se está frente a **hechos futuros de realización incierta**, lo que escapa

---

<sup>5</sup> Así lo determinó la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-130/2015.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

de las facultades de este órgano colegiado de conformidad con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán<sup>6</sup>.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo<sup>7</sup>:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

---

<sup>6</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>7</sup> ÍDEM

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>8</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

**A C U E R D O**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por MORENA, respecto de la entrega de **monederos electrónicos “Mi Chedraui”**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Se declara improcedente la tutela preventiva solicitada por MORENA, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** parte **in fine**.

---

<sup>8</sup> Véase SUP-REP-53/2018

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/372/PEF/429/2018**

**TERCERO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**CUARTO.** En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el treinta de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA**