



Tribunal Electoral  
de Veracruz

**RECURSO DE APELACIÓN**  
**EXPEDIENTE: RAP 132/2017**  
**ACTOR: PARTIDO MORENA**  
**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
**CONSEJO GENERAL DEL**  
**ORGANISMO PÚBLICO LOCAL**  
**ELECTORAL DE VERACRUZ<sup>1</sup>**  
**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ**  
**OLIVEROS RUIZ**  
**SECRETARIA DE ESTUDIO Y**  
**CUENTA: MABEL LÓPEZ RIVERA<sup>2</sup>**

**Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, a dos de enero de dos mil dieciocho.**

**Sentencia que confirma el acuerdo OPLEV/CG293/2017, emitido por el Consejo General del OPLEV, mediante el cual se aprueba que la entidad responsable del Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Digitales, Alternos, Cine, Radio y Televisión, sea una persona moral, incluidas las instituciones de educación superior, para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.**

#### ÍNDICE

RESULTANDO .....	2
I. ANTECEDENTES .....	2
CONSIDERANDOS .....	5
PRIMERO. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA .....	5
SEGUNDO. REQUISITOS DE PROCEDENCIA .....	6
TERCERO. SÍNTESIS DE AGRAVIOS .....	8
CUARTO. MARCO NORMATIVO .....	11
QUINTO. ESTUDIO DE FONDO .....	18
RESUELVE .....	33

<sup>1</sup> En lo subsecuente se entenderá como OPLEV.

<sup>2</sup> Colaboró la Mtra. Karla Lorena Ramírez Virues.

**RESULTANDO:**

**I. Antecedentes.** De los escritos de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a) Inicio del proceso electoral.** En sesión solemne de primero de noviembre del dos mil diecisiete<sup>3</sup>, quedó formalmente instalado el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, dando inicio al proceso electoral 2017-2018, para la renovación de la Gubernatura y las Diputaciones del Estado de Veracruz.

**b) Sesión ordinaria de la Comisión de Medios de Comunicación y Monitoreo a Medios Informativos del OPLEV.** El seis de noviembre, en sesión ordinaria, la citada Comisión presentó para análisis, y en su caso, aprobación, el acuerdo por el que se determinó que la entidad responsable del monitoreo sea una persona moral, para el proceso electoral ordinario 2017-2018.

**c) Acuerdo OPLEV/CG293/2017.** El ocho de noviembre, en sesión extraordinaria, el Consejo General del OPLEV aprobó el acuerdo identificado con el número OPLEV/CG293/2017, a fin de que la entidad responsable del Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Digitales, Alternos, Cine, Radio y Televisión, sea una persona moral, para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

**II. RAP 132/2017.**

**a) Presentación.** El quince de noviembre, MORENA, por conducto de Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del citado partido político, presentó escrito de recurso de apelación ante el Consejo General del OPLEV, a fin

---

<sup>3</sup> En adelante todas las fechas se referirán al año dos mil diecisiete salvo disposición diversa.



Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

de impugnar el acuerdo OPLEV/CG293/2017, por el cual se aprueba que la entidad responsable del Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Digitales, Alternos, Cine, Radio y Televisión, sea una persona moral, para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

**b) Recepción en este Tribunal.** El diecinueve de noviembre, se recibió en este órgano jurisdiccional el oficio OPLEV/CG/1344/XI/2017, por el cual el Secretario del OPLEV, remite a este Tribunal el expediente RAP/165/CG/2017, formado en el OPLEV, relativo al recurso de apelación en mención.

**c) Turno.** El veinte de noviembre, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral, acordó formar el expediente RAP 132/2017 y turnarlo a la Ponencia del **Magistrado José Oliveros Ruiz**.

**d) Radicación.** El veintitrés de noviembre, el Magistrado instructor acordó la radicación del expediente de mérito, para su sustanciación.

**e) Resolución.** El ocho de diciembre, el Pleno del Tribunal Electoral de Veracruz, emitió resolución en el recurso de mérito en el sentido de desechar el medio de impugnación.

### III. SUP-JRC-408/2017

**a) Impugnación del RAP 132/2017.** El doce de diciembre, el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Veracruz, promovió lo que denominó "recurso de revisión" a fin de que la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conociera de su impugnación.

**b) Acuerdo de remisión de expediente a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** El trece

siguiente, la Sala Regional Xalapa, mediante acuerdo emitido por su Magistrado Presidente, acordó la remisión de las constancias que integran el expediente del medio de impugnación, al estimar que se surtía la competencia a favor de la Sala Superior, toda vez que el acuerdo controvertido no está vinculado de forma inmediata y específica con una determinada elección; y que en el estado de Veracruz está en curso la elección de gobernador y diputados locales, por lo que se trata de un supuesto no previsto en la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**c) Turno.** El catorce de diciembre, se recibió el expediente correspondiente en la Sala Superior y se registró con el número SUP-JRC-408/2017.

**d) Sentencia.** El veinte de diciembre, el pleno de la Sala Superior determinó revocar la resolución emitida dentro del expediente RAP 132/2017, a fin de que se emitiera una nueva, al estimar que no existe constancia fehaciente por la que se demuestre la fecha en que el OPLEV hizo del conocimiento del recurrente el acuerdo impugnado, por lo que se debía considerar aquella fecha que él señaló se enteró del contenido del acuerdo emitido por el OPLEV.

**e) Recepción del expediente en el Tribunal Electoral de Veracruz.** El veintidós de diciembre, en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, se recibió el expediente relativo al recurso de apelación en estudio, mismo que fue turnado a la ponencia del Magistrado instructor a fin de que, en cumplimiento de la determinación de la Sala Superior y de no advertir otra causal de improcedencia, admitiera el medio de impugnación y resolviera lo que en derecho corresponda.



Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

**f) Requerimiento.** El mismo veintidós, mediante acuerdo emitido por el Magistrado instructor, se tuvo por recibido el expediente, y al advertir la necesidad de contar con mayores elementos, se requirió diversa información a la autoridad responsable.

**g) Cumplimiento.** El veintiséis de diciembre, mediante acuerdo signado por el magistrado instructor, se tuvo por cumplido el requerimiento realizado a la responsable.

**h) Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el Magistrado instructor admitió el juicio ciudadano y, al no haber diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada la instrucción.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Estado es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 348, 349, fracción I, inciso b), 351, 354, del Código Electoral; y 6, del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional.

Ello, por tratarse de un Recurso de Apelación presentado por el partido político MORENA, por conducto del Presidente del Comité Ejecutivo Estatal en Veracruz, Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, a fin de controvertir el acuerdo OPLEV/CG293/2017 del Consejo General del OPLEV, por el que se aprueba que la entidad responsable del Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Digitales, Alternos, Cine, Radio y Televisión, sea una persona moral, para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Procede analizar si se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del recurso de apelación que nos ocupa, de conformidad con los artículos 358, penúltimo párrafo, y 362, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito y en la misma consta el nombre y firma de quien interpone el recurso, el domicilio para recibir notificaciones, se desprende claramente el acuerdo impugnado y la autoridad electoral que lo emitió, menciona los agravios que el acto impugnado causa, así como los preceptos presuntamente violados, por lo que se estima que se cumplen los requisitos de forma que impone la legislación electoral.

**2. Oportunidad.** En atención a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir resolución en el expediente SUP-JRC-408/2017, se considera que el medio de impugnación se presentó dentro de los cuatro días siguientes que prevé el artículo 358, segundo párrafo, del Código Electoral.

Ello, ya que, conforme a las consideraciones de la Sala Superior, al no obrar constancia fehaciente de la fecha en que se notificó el acuerdo controvertido al partido impugnante, en la especie opera la jurisprudencia 8/2001 de rubro: **“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO”**.

Así, si el recurrente aduce que tuvo conocimiento el once de noviembre, el plazo de cuatro días al ser un acto emitido dentro del proceso electoral en curso, corrió del doce al quince de noviembre, por lo que, si la demanda se presentó el quince del mismo mes, su





interposición se realizó dentro del plazo establecido al respecto.

**3. Legitimación y personería.** Se debe tener presente que, de conformidad con lo establecido en el artículo 32, párrafo segundo, inciso a), del estatuto del partido político MORENA, el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal tiene la atribución de representar política y legalmente al partido dentro de la entidad federativa, lo cual resulta acorde con lo estipulado en el artículo 356, párrafo primero, fracción I, en relación con el 357, párrafo primero, fracción II, del Código Electoral, de los cuales se desprende que el representante del Comité Ejecutivo Estatal tiene legitimación para interponer medios de impugnación.

De lo anterior, se desprende que el representante del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Veracruz, satisface el requisito en comento.

**4. Interés jurídico.** Se estima que en el presente caso, el interés jurídico del partido político MORENA se surte, en virtud de que el instituto político, tiene el carácter de entidad de interés público con la capacidad de intervenir en los procesos electorales, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares, toda vez que en el fondo del asunto, el partido manifiesta que se ven afectados intereses públicos, aduciendo violaciones a los principios rectores de la materia electoral, y a preceptos legales de la norma electoral.

Lo anterior con base en la jurisprudencia emitida por Sala Superior 10/2005 de rubro: **"ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR"**.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Consultable en [http://sitios.te.gob.mx/ius\\_electoral/](http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/)

**5. Definitividad y firmeza.** Se satisface el requisito, en virtud de que, en contra del acuerdo emitido por la autoridad señalada como responsable, no procede algún medio de defensa que deba agotar el partido político recurrente antes de acudir a este órgano jurisdiccional.

**TERCERO. Síntesis de agravios.**

Los agravios que el partido MORENA aduce contra el acuerdo impugnado, en síntesis, son los siguientes:

1. El partido MORENA aduce que causa agravio el acuerdo emitido por el OPLEV ya que el mismo carece de precisión jurídica pues no diferencia entre una institución educativa y una persona moral.

Al respecto, indica que la legislación civil deja una puntual diferencia entre ambas, siendo que las instituciones de educación son aquéllas que, a lo largo de su academia, institutos de investigaciones, catedráticos, alumnos y demás personal son generadoras de experiencias y competencias educativas de vanguardia, potencializando la investigación científica y tecnológica.

2. Que de la lectura del acuerdo controvertido no se advierte que el OPLEV emitiera una licitación pública para personas morales en las que se especificarán los elementos técnicos, jurídicos, fiscales y administrativos para estar en condiciones de participar.

Al respecto, manifiesta que la licitación pública, es un procedimiento administrativo cuyo fin es la selección de un contratante que oferte un precio y calidad conveniente para la administración pública.







Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

3. Advierte que, desde las bases de la convocatoria de la licitación implica un costo que es cubierto por el OPLEV, situación que no se generaría si el monitoreo es realizado por alguna institución educativa.

Aduce que, si se tratara de instituciones educativas, solo se necesitaría firmar un convenio para llevar a cabo el monitoreo con la institución seleccionada, lo cual se realizaría sin implicar costos económicos, ya que éstas persiguen fines distintos al lucro, es decir, no existe pago o retribución por el trabajo realizado.

4. Dice que no existe certeza de que una persona moral se desempeñe con profesionalismo y empeño, por lo que se pondría en duda el monitoreo de los medios de comunicación, ocasionando, en un momento dado, un daño irreparable y determinante para el resultado de la elección, ya que, al no tener los elementos necesarios, personal y capacidad logística para el desempeño de la actividad, pondría en riesgo la función electoral y los principios que la rigen.

5. Precisa que los principios de independencia e imparcialidad también sufren afectación con la aprobación del acuerdo controvertido, ya que, desde su óptica no es posible la aplicación del acuerdo controvertido por una persona moral, pues es conocido que las instituciones educativas, particularmente la Universidad Veracruzana, tienen un cúmulo de trayectoria honrada y experiencia que permite tener certeza sobre su trabajo profesional y educativo que garantiza que la ciudadanía y los partidos políticos tengan certeza jurídica sobre el seguimiento al monitoreo. De ahí, que no acompañe el sentido legal y obscuro del acuerdo.

6. Indica que el OPLEV no establece de manera precisa los mecanismos, el procedimiento, así como la delimitación de quién

*Handwritten signature or mark.*

realizará el monitoreo, si una persona moral o una institución educativa, lo que deja la posibilidad de realizar una designación directa de los trabajos de monitoreo, sin pasar por el procedimiento de licitación.

Tal situación, expresa, pone en riesgo la entrega de los informes de los monitoreos dentro del lapso establecido por la ley, los cuales se utilizan como medios de prueba, de ahí que no acompañe el sentido del acuerdo.

7. Explica que el diez de noviembre, el OPLEV a través de la Secretaría Ejecutiva, hizo pública la licitación LPN/OPLEV/401A02-005/2017 con la finalidad de emitir los lineamientos y bases para la licitación, indicando que los costos los cubre la autoridad administrativa electoral siendo que el presupuesto del siguiente año será reducido, por lo que de revocar el acuerdo impugnado se generaría un ahorro a las finanzas públicas, ya que la Universidad Veracruzana realizaría la tarea de apoyo de manera gratuita y sin gasto al erario público.

Cabe observar que de los motivos de disenso planteados por el recurrente se desprenden cuatro temas esenciales de controversia; por lo que, este Tribunal Electoral considera idóneo agruparlos y estudiarlos de la siguiente manera:

1. Falta de claridad jurídica con motivo de la inclusión de las instituciones de educación superior dentro de las personas morales (agravio uno).
2. Presunta omisión de emitir licitación pública (agravios dos y seis).
3. Costo del monitoreo (agravios tres y siete).
4. Indebida realización del monitoreo por sociedades mercantiles o civiles en contravención a los principios de la



materia electoral (agravios cuatro, cinco y seis).

Lo anterior, sin que se traduzca en un perjuicio para el recurrente, pues lo trascendental en el estudio de los agravios no es el método utilizado, sino que todos sean atendidos.<sup>5</sup>

#### **CUARTO. Marco normativo.**

##### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En el artículo 41, base V, se establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

En el apartado c), del artículo citado, se dispone que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de los organismos públicos locales.

En consonancia con los citados artículos, en el diverso 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal se instituye, en la parte conducente, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

##### **Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

Conforme al artículo 66, apartado a, de la constitución local se tiene que la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará un organismo público, el cual funcionará de manera autónoma y se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia,

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 4/2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro "AGRAVIO, SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

profesionalismo, máxima publicidad, equidad y definitividad.

En el apartado b, del numeral en mención, se desprende que el citado organismo tendrá las atribuciones que para los organismos públicos locales en materia electoral se disponen en el apartado c) del artículo 41 de la Constitución federal. Asimismo, ejercerá las funciones señaladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las previstas en las leyes estatales aplicables.

### **Código civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

En el artículo 27 se define como persona moral a toda entidad a la que la ley reconoce personalidad jurídica propia distinta de la de sus componentes.

En el artículo 32 se enumeran algunas de las personas que son consideradas morales, en lo que al asunto importa se tiene que las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, las sociedades civiles y mercantiles, así como aquellas asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

En el artículo 44, numeral 1, incisos n) y jj), se establece que el Consejo General del INE tiene la función de vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas y candidatos, y en cumplimiento de ello dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.



Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

En el artículo 98, párrafo 1, de la LEGIPE, se funda que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Serán profesionales en su desempeño y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

### **Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

En el artículo 49 del código local se estipula que el Consejo General del OPLEV instrumentará un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, así como de espectaculares, bardas, unidades de servicios públicos y cualquier otro medio apto para difundir mensajes electorales de estas características, de acuerdo al muestreo que se realice al efecto, a fin de verificar el cumplimiento de las normas aplicables a las precampañas y campañas de los partidos políticos o coaliciones participantes en el proceso electoral.

El Consejo General del OPLEV establecerá, en el mes de noviembre del año previo al de la elección, los lineamientos bajo los cuales funcionará el programa de monitoreo, con la supervisión de la Comisión que para tal efecto se integre.

Los resultados serán presentados los días lunes de cada semana ante la Secretaría Ejecutiva, la que dará cuenta al Consejo General en la sesión inmediata, para su conocimiento y amplia difusión.

Si bien, en el artículo en mención también se establece que los trabajos de monitoreo darán inicio el primer domingo del mes de

enero del año de la elección y concluirán el día de la jornada electoral, es un hecho notorio<sup>6</sup> que se aprecia en la página oficial del OPLEV, que a fin de realizar la elección de manera concurrente con las elecciones federales del proceso electoral 2017-2018, se modificó el calendario, siendo que las tareas de monitoreo dieron inicio el tres de diciembre.

### **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

El artículo 12 de la citada legislación se establece que todo lo no previsto en ella se aplicaran las disposiciones del Código Civil y del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz-Llave.

De igual forma describe en su artículo 2 fracción II inciso e) como proveedor de servicios de la administración pública a la persona física o moral que suministra o está en posibilidades de suministrar, como oferente, los bienes o servicios que las instituciones requieran.

Asimismo, dicha Ley en su artículo 29 regula las licitaciones públicas de los organismos del Estado, entre ellas las nacionales que las define como en las que participan únicamente personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

### **Reglamento de Elecciones del INE.<sup>7</sup>**

En el artículo 296, párrafo primero, se establece que, con el objetivo de dotar a la sociedad mexicana de información cierta, oportuna,

---

<sup>6</sup> Visible en <http://www.oplever.org.mx/archivos/sesionacuerdo/acuerdos2017/A1Acdo277.pdf>

<sup>7</sup> En lo subsecuente "reglamento".





Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

completa, plural e imparcial, que permita conocer el tratamiento que se dará a las precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a un cargo de elección popular, y con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de un voto informado y razonado, durante las precampañas y campañas de los procesos electorales federales, y, en su caso, de los procesos electorales locales, se realizará el monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias.

En el diverso 297, se dispone que los organismos públicos locales, en lo que no contravenga lo dispuesto en sus legislaciones locales, deberán observar las normas contenidas en la legislación federal, el reglamento de elecciones y los acuerdos que emita el Consejo General del INE, relativas a la realización de los monitoreos de los programas de radio y televisión que difunden noticias en un proceso electoral.

En el numeral 298, párrafo primero inciso c), se dispone que para efectos de realizar el monitoreo, el INE o en su caso los OPLES, podrán contratar la realización de monitoreos a personas morales que demuestren experiencia en dicha actividad o similares, o a instituciones de educación superior, para lo cual emitirán la convocatoria respectiva, con las especificaciones técnicas para el análisis y realización de los monitoreos.

**Lineamientos que emite el OPLEV para el monitoreo a medios de comunicación electrónicos, impresos, digitales, alternos, cine, radio y televisión, para el proceso electoral ordinario 2017-2018.<sup>8</sup>**

---

<sup>8</sup> En lo subsecuente se referirán como Lineamientos.

En el artículo 2, fracción V, por el que se define que se entiende por entidad que llevará a cabo el monitoreo, se cómo persona moral a toda entidad a la que la ley reconoce personalidad jurídica propia, distinta de la de sus componentes, con experiencia en monitoreo o similares.

A su vez, precisa que institución de educación superior es aquella institución académica con capacidad técnica y experiencia para realizar el monitoreo de medios.

En el artículo 19 se establece que para la realización del monitoreo de los medios de comunicación electrónicos, impresos, digitales, alternos, cine, radio y televisión, que se utilizan para difundir mensajes que impacten alguna de las etapas del proceso electoral ordinario 2017-2018, el OPLE se auxiliará de la persona moral o institución de educación superior.

En el mismo numeral se dispone que el OPLEV podrá contratar la realización de los monitoreos a personas morales que demuestren experiencia en esa actividad o similares, o instituciones de educación superior, para lo cual emitirán la convocatoria respectiva, con las especificaciones técnicas para el análisis y realización de los monitoreos.

Tratándose de una persona moral deberá demostrar ser especializada en el tema y contar con experiencia comprobable en monitoreo electoral cuando menos cuatro años, que presente como mínimo cuatro cartas de satisfacción expedidas por órganos electorales y que no tenga antecedentes de incumplimiento en sus compromisos contractuales.

En el artículo 20 se dispone que en caso de que se determine que el monitoreo se realice con el auxilio de una institución de







Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

educación superior, se abrirá un concurso público que contenga la convocatoria respectiva, con las especificaciones técnicas para el análisis y realización del mismo.

En lo que al tema interesa en el artículo 21, se establece que del conjunto de instituciones educativas que pretendan realizar el monitoreo de medios de comunicación, se elegirá a la que cuente con la capacidad técnica y mayor experiencia en esta actividad o similar, para lo que deberá demostrar ser especializada en el tema.

En el mismo numeral se precisa que la persona moral o la institución de educación superior, según sea el caso, necesariamente deberán ajustarse a la metodología aprobada por el Consejo General para cumplir con el objeto y cláusulas establecidas en el contrato de prestación de servicios o, en su caso, con el convenio correspondiente, así como con los objetivos y fines de los Lineamientos.

En el artículo 22 se establece que la contratación de la persona moral, se llevará a cabo mediante licitación pública a cargo de la Dirección Ejecutiva de Administración del OPLEV o mediante convenio si se tratara de una institución de educación superior.

En el artículo 24, se dispone que se definirá la metodología en los manuales que al efecto proponga al Consejo General y se incluirán los esquemas técnicos que apruebe la Comisión Especial de Fiscalización del OPLE.

En el artículo 25 se concierta que la persona moral o institución educativa deben ceñirse a los lineamientos, metodología y manuales de procedimientos y esquema de elementos técnicos aprobados para estar en posibilidad de presentar los informes cualitativos y cuantitativos atinentes. Asimismo, se indica que tales

reportes se elaboran de manera semanal y se entregan al Secretario Ejecutivo del OPLEV para que sean remitidos a la Comisión respectiva.

Una vez precisado lo anterior, lo procedente es realizar el estudio.

#### **QUINTO. Estudio de fondo.**

##### **1. Falta de claridad jurídica con motivo de la inclusión de las instituciones de educación superior dentro de las personas morales (agravio uno).**

En primer término, se analizan las manifestaciones de MORENA por las que aduce que el acuerdo emitido por el OPLEV carece de precisión jurídica debido a que no distingue entre una institución educativa y una persona moral, cuestión que, señala, se encuentra puntualmente establecida en la legislación civil.

Al respecto se estima **infundado** su motivo de disenso por las razones que se vierten a continuación.

El concepto de persona moral o jurídica es el fruto de una larga y complicada evolución conceptual que deriva en un término técnico del derecho utilizado para referirse a una entidad susceptible de ser titular de derecho y obligaciones, la cual surge a la existencia como motivo de la ley que le concede tal calidad.

Las personas morales son, en principio, entes conformados de manera colectiva que tienen la posibilidad de actuar como tales en la vida jurídica.

Cabe resaltar que lo que hace que una persona sea considerada como moral, es una cuestión meramente jurídica, ya que es mediante el orden jurídico que se concede tal calificativa.



Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

Así, del contenido de los artículos 27 y 32 del código civil local, así como con el artículo 2, fracción V, de los lineamientos, se desprende con meridiana claridad que las personas morales son aquellas entidades que la ley les reconoce personalidad jurídica propia, distinta de la de sus integrantes, ya bien personas físicas, morales, o una combinación de ambas.

Además, en los citados artículos se establece una numeración enunciativa de las personas consideradas como morales, incluidas entre estas las sociedades civiles y mercantiles, como son las empresas, así como a las que corporaciones de carácter público y aquellas asociaciones que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, como son las instituciones de educación superior, por ejemplo, las universidades.

En ese sentido, de la lectura de los artículos citados, se desprende que el recurrente parte de una premisa jurídica inexacta al estimar que la legislación distingue en una clasificación separada a las instituciones educativas de las personas morales, toda vez que, dentro del género se incluyen ambas.

Además, del análisis del acuerdo impugnado, se destaca el contenido siguiente del considerando trece y su correlativo punto de acuerdo primero, cuyo contenido es del tenor siguiente:

"El Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 27, establece que "Es persona moral, toda entidad a la que la ley reconoce personalidad jurídica propia, distinta de la de sus componentes", esto es reforzado con la siguiente definición: "La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas". Así pues, las instituciones de educación superior están incluidas en este universo de personas morales, por lo cual pueden participar para ser ente responsable de la realización del monitoreo.

(...)

PRIMERO. Se aprueba que la entidad responsable del Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Digitales, Alternos, Cine, Radio y

Televisión, sea una persona moral, para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

Entendiéndose, que las instituciones de educación superior están incluidas en este universo de personas morales, por lo cual pueden participar para ser ente responsable de la realización del monitoreo.  
(...)"

De lo antes transcrito, se desprende que, contrario a lo aducido por el recurrente en cuanto a que el acuerdo carece de precisión jurídica, las consideraciones del considerando trece así como del punto de acuerdo primero de la determinación impugnada, por la que se establece que dentro de las personas morales se deben considerar a las instituciones de educación superior, si bien, la misma es una precisión reiterativa, ya que como se desprende de la normatividad, las instituciones de educación superior están contenidas dentro del género de las personas morales, con ello se brinda una mayor certeza y transparencia que propicia la inclusión sin lugar a dudas y en condiciones de igualdad de éstas últimas mencionadas.

No es obstáculo el hecho de que, en el artículo 298 del reglamento, así como en los artículos 2 y 19 de los lineamientos se establezca que para la realización del monitoreo se establezca mediante una conjunción disyuntiva (o) que el OPLEV puede auxiliarse de una persona moral "o" de una institución educativa, ya que la misma se utiliza en el sentido de alternativa que tiene la responsable, en atención a su facultad de organizar las elecciones locales y de encomendar la realización del monitoreo a este tipo de entidades jurídicas.

En efecto, se debe tener presente que la autoridad puede optar entre una persona moral, que podría ser tanto una empresa, como podría ser una institución de educación superior, sin que de los preceptos en cita se desprenda que se trata de una limitante dirigida a la autoridad administrativa para que elija exclusivamente a una de éstas y por el contrario, realizar la precisión de que se elige entre



Tribunal Electoral  
de Veracruz

RAP 132/2017

ambas favorece el principio de competitividad en materia de prestación de servicios entre las personas morales para presentar mejores ofertas económicas al tratarse de un mayor universo de competidores.

Además, del análisis del artículo 298 del reglamento, no se desprende que el OPLEV tuviera que establecer alguna distinción en cuanto a la forma de divulgación de la convocatoria, siendo que, de su contenido textual, únicamente se indica que se realizará mediante concurso público.

Aunado a lo anterior, del análisis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tampoco se advierte diferencia o limitación dirigida a las instituciones de educación superior, en lo relativo al tema, en su artículo 2, fracción II, inciso e), se indica que proveedor es **la persona física o moral que suministra o está en posibilidades de suministrar, como oferente, los bienes o servicios que las instituciones requieran.**

En ese sentido, si la ley no distingue entre personas morales, no tiene cabida jurídica alguna distinción que se realizará en una norma reglamentaria o lineamientos respecto.

De ahí que se estime infundado su motivo de disenso.

## **2. Presunta omisión de emitir licitación pública (agravios dos y seis).**

En otro punto, el recurrente aduce que el OPLEV fue omiso en considerar dentro del acuerdo emitido, la delimitación de quien realizará el monitoreo o la precisión de la emisión de una licitación pública en la que se establecieran los requerimientos técnicos y

jurídicos para designar a la persona moral.

Al respecto, también señala que la licitación pública es importante ya que el fin de la misma es la selección de un contratante que oferte un precio y calidad conveniente para la administración pública y que no se propicie la adjudicación directa sin pasar por un procedimiento que garantice la elección del mejor oferente que cuente con los recursos materiales y capital humano precisos para desempeñar debidamente la función encomendada.

Respecto a la omisión de incluir un apartado en el acuerdo en el que se precisara que se emitiría una licitación pública, tal motivo de disenso se estima infundado, toda vez que tal como lo señala la responsable al rendir su informe circunstanciado, MORENA deja de apreciar que la naturaleza del acuerdo controvertido, en el sentido de que el mismo no fue emitido para determinar a la entidad responsable de realizar el monitoreo, ya bien una sociedad civil o mercantil, o bien, una institución de educación superior, sino la de determinar que se apoyará para la realización de tal encomienda de una persona moral que se encuentre debidamente calificada.

En ese sentido, el OPLEV únicamente determinó que se designaría una persona moral para realizar el monitoreo, situación que es acorde con las atribuciones de ese organismo electoral, establecidas en los citados artículos 298 del reglamento, así como en los artículos 2 y 19 de los lineamientos.

Aunado a ello, el recurrente deja de apreciar que el procedimiento administrativo para la designación se encuentra establecido en los lineamientos en el título segundo denominado "Del monitoreo a los medios de comunicación" en su capítulo I de nombre "De la responsabilidad de la implementación del monitoreo", que abarca de los artículos 21 a 29, mismos que es un hecho público y notorio