

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-10/2018

RECORRENTE: MORENA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: OLIVE BAHENA
VERÁSTEGUI

Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Morena contra el acuerdo **ACQyD-INE-09/2018**, de doce de enero de dos mil dieciocho, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave alfanumérica **UT/SCG/PE/MORENA/JL/SON/8/PEF/65/2018**; y

R E S U L T A N D O S

De los antecedentes narrados en la demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

1. Denuncia. El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, Morena, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Sonora, presentó escrito de queja en contra de diversos servidores públicos por la presunta violación al artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la realización de un evento gubernamental para la entrega de un “Kit de incorporación de familias a PROSPERA” y de “Tarjetas inicia tu carrera SEP-PROSPERA”.

Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares para que se prohíba en el Estado de Sonora y en las demás entidades federativas del país, cualquier acto dentro de los programas sociales de los tres niveles de gobierno, especialmente del programa federal *PROSPERA*.

2. Falta de competencia del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Sonora. El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la Consejera Presidenta del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Sonora, consideró que no se actualizaba la competencia de la autoridad electoral nacional, y remitió al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Sonora, el escrito de queja interpuesta por Morena.

3. Interposición del primer recurso de revisión. En contra de la determinación anterior, el veintidós de diciembre siguiente, Morena interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

4. Remisión de la Sala Superior. El tres de enero de dos mil dieciocho, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-174/2017, determinó que correspondía a la autoridad nacional administrativa electoral conocer de los hechos materia de denuncia, ante la posible incidencia tanto en el proceso electoral federal como local, por lo que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral debía asumir competencia y actuar conforme a Derecho.

La queja de referencia dio lugar a la integración del expediente identificado con la clave **UT/SCG/PE/MORENA/JL/SON/8/PEF/65/2018**.

5. Acuerdo impugnado. El doce de enero de dos mil dieciocho, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-9/2018**, en el que **resolvió negar la adopción de medidas cautelares** solicitadas por el denunciante, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

PRIMERO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada en términos del considerando **CUARTO** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato, realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable mediante el recurso de revisión 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.

[...]

6. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con la negativa de adoptar medidas cautelares, precisada en el resultando que antecede, el catorce de enero de dos mil dieciocho, Morena, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Sonora, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

7. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. En su oportunidad, el Instituto Nacional Electoral realizó el trámite correspondiente a la demanda del recurso de revisión, y la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que estimó pertinentes para la resolución del asunto.

8. Turno. Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-10/2018**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se combate un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relativo a la posible adopción de medidas cautelares, en un procedimiento especial sancionador. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), 2 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Estudio de procedencia. El medio de impugnación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8 párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

a. Forma. El recurso de revisión se presentó por escrito haciéndose constar: i) se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas, para ello; ii) se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; iii) se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; iv) se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados y, v) se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación de Morena.

b. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó en tiempo, ya que la resolución impugnada se notificó a Morena el doce de enero de dos mil dieciocho, a las diecisiete horas con veintiocho minutos, mientras que la demanda se presentó ante la autoridad que en auxilio

de la responsable notificó el acuerdo impugnado el catorce siguiente a las trece horas con cuarenta minutos, por lo que el recurso de revisión se interpuso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación.¹

c. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque la demanda se interpuso por Morena, esto es por un partido político nacional, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Sonora, personería que le es reconocida por la autoridad responsable.

d. Interés jurídico. El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró improcedente decretar las medidas cautelares que solicitó en su respectivo escrito de denuncia, lo cual, en opinión del inconforme, atenta contra la normativa constitucional y legal vigente; de ahí, que tenga interés en que se revoque el acuerdo reclamado.

e. Definitividad. De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por colmado este requisito.

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares. Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, la Sala Superior ha sustentado² que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para

¹ Al caso resulta aplicable, la Jurisprudencia de la Sala Superior 14/2011, de rubro: "PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO."

² Vid. Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA".

garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ostensiblemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, establece:

- Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas, entre otros, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica.
- Los principios y sistema concreto a través del cual funcionan los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares y que éstos tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.
- Los elementos básicos que deben analizarse para la procedencia de las medidas cautelares, como instrumento que tiene la finalidad de lograr el cese de los actos o hechos que

constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

En ese contexto, este Tribunal ha considerado³ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que la espera de la resolución definitiva generaría la desaparición de la materia de la controversia; asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador

³ Vid. Las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, ya que en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

- En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que tal medida puede tener, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 1) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y 2) todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

CUARTO. Consideraciones torales del acuerdo impugnado. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al emitir el acuerdo materia de impugnación, consideró en esencia, lo siguiente.

Del análisis del contenido del acto denunciado, determinó declarar improcedente la medida cautelar al estimar que el evento denunciado tuvo verificativo el pasado veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que al momento de resolver sobre la providencia precautoria se estaba en presencia de un acto consumado.

De manera destacada, la autoridad precisó que en autos no existían, hasta ese momento, elementos probatorios que demostraran, en forma preliminar, que en el acto materia de la queja se entregó el beneficio social *PROSPERA* en contravención a la normatividad electoral; es decir, que con los medios convictivos recabados en el sumario a la fecha del dictado de la resolución, no se probó que hubiera

en forma evidente un uso indebido de recursos públicos, ni que la ejecución del programa hubiese tenido el propósito de favorecer a un partido político, precandidato o candidato, y/o que se hubiesen llevado acciones con tintes político electorales.

De ese modo, la responsable sostuvo que también devenía improcedente prohibir en forma general la realización de eventos o actividades relacionadas con programas sociales, en concreto, para la entrega de beneficios del programa *PROSPERA*, al considerar que tal solicitud versaba sobre actos futuros de realización incierta, en atención a que se carecía de pruebas que revelaran que tendrían verificativo actos en los que se haría entrega de beneficios sociales en contravención al orden jurídico electoral.

Al efecto, la autoridad administrativa electoral nacional precisó que la entrega de beneficios derivado de programas sociales, no constituye, *per se*, una violación a la normativa electoral, en tanto, lo que torna antijurídico a ese tipo de actos reside en que se haga entrega de programas sociales en afectación a los principios rectores de la materia electoral.

La responsable puntualizó que para determinar si la realización de un evento vulnera o no los principios rectores de la materia electoral, resulta necesario analizar el evento en sí mismo y en el contexto de su realización.

En ese sentido, la Comisión de Quejas y Denuncias sostuvo que un pronunciamiento que prohibiera u ordenara a los órganos gubernamentales o dependencias públicas abstenerse, en lo futuro, de realizar eventos para la entrega de beneficios, se traduciría en una determinación que recaía en actos futuros de realización incierta, toda vez que no era dable saber *a priori*, si con su realización se actualizaría alguna infracción.

La Comisión de Quejas y Denuncias resaltó que el programa *PROSPERA* tiene sustento normativo y cuenta con reglas de operación

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, siendo su objetivo contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales encaminados a potenciar las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades de alimentación, salud, educación, para que mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.

Finalmente, la responsable indicó que lo informado por el Director Jurídico Consultivo de la Coordinadora Nacional de *PROSPERA*, daba noticia de que aún no se tiene calendarizado ningún evento, ya que ello depende de la suficiencia presupuestal del presente ejercicio fiscal, situación que robustecía la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

QUINTO. Síntesis de los motivos de inconformidad. El partido recurrente para controvertir el acuerdo de la autoridad responsable, expone, en esencia, los siguientes motivos de inconformidad.

Morena señala que la responsable al notificarle la determinación impugnada, fue omisa en acompañarle todos y cada uno de los documentos que sirvieron de base para la emisión de la misma, lo cual lo deja en estado de indefensión para efectos de presentar su impugnación.

El recurrente sostiene que contrario a lo resuelto, los eventos materia de denuncia son de realización cierta, toda vez que el hecho de que no se tenga una calendarización no los convierte en actos futuros de realización incierta.

Morena manifiesta que la celebración de eventos masivos para la entrega de programas sociales resulta violatoria de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Federal, toda vez que implica una falta de imparcialidad y neutralidad de los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, por lo que se afecta la equidad en la contienda.

Además, el recurrente alega que de conformidad con las reglas de operación del programa *PROSPERA*, no hay posibilidad de celebrar actos masivos para hacer entrega de programas sociales con fines electorales o partidistas y con promoción personalizada del Gobierno federal, estatal, municipal y del Partido Revolucionario Institucional.

SEXTO. Estudio de Fondo. Morena controvierte el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, porque desde su perspectiva, se aparta del orden constitucional, la celebración de eventos para la entrega de programas sociales afecta la equidad en la contienda electoral lo que vulnera el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Federal.

De ese modo, la **pretensión** total del recurrente consiste en que la Sala Superior revoque el acuerdo reclamado, a efecto de que se ordene la adopción de la medida cautelar solicitada para que se prohíba en el Estado de Sonora y en las demás entidades federativas del país, cualquier acto dentro de los programas sociales de los tres niveles de gobierno, especialmente, del programa federal *PROSPERA*.

En tanto que su **causa de pedir** se sustenta en que la celebración de eventos masivos para la entrega de programas sociales afecta la equidad en la contienda electoral, además de constituir promoción personalizada del Gobierno federal, estatal, municipal y del Partido Revolucionario Institucional, ya que en ellos se hace uso indebido de recursos públicos.

De esta manera, la **litis** en el presente asunto se centra en determinar si, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la determinación impugnada tiene asidero legal, o si, por el contrario, como lo señala Morena, en el presente caso existe una afectación a la equidad en la contienda electoral, derivado de la realización de eventos con motivo de la entrega de un “Kit de incorporación de familias a *PROSPERA*” y de “Tarjetas inicia tu carrera SEP-*PROSPERA*”, por lo que se pone en riesgo la afectación de algún

derecho, valor o principio protegido por el orden jurídico y, por ende, debe ordenarse su suspensión.

Los disensos expresados por el partido recurrente devienen **infundados** por las razones que se explicitan a continuación.

En principio, resulta oportuno señalar que la Sala Superior ha sustentado que para la adopción de una medida cautelar, la autoridad electoral no se encuentra obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas en la investigación de los hechos denunciados, lo cual tiene el propósito de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad de derechos o principios constitucionales.⁴ Además, porque para la decisión resulta suficiente el análisis del acto denunciado, toda vez que se requiere observar una potencial transgresión al orden jurídico que resulte evidente, así como la urgencia en la suspensión del acto combatido ante el riesgo de que continúe la conducta que de manera preliminar se considera podría ser infractora.

Ello, aunado a que el partido recurrente parte de la premisa inexacta de que constituye una obligación de la autoridad, que al momento de notificar la determinación que recae a la solicitud de medida cautelar, se acompañen todos y cada uno de los documentos que sirvieron de base para la resolución; sin embargo, en términos de la normativa electoral vigente, no existe disposición que imponga a la autoridad administrativa electoral la carga de anexar los elementos convictivos que obren en el sumario.

A lo indicado, se debe agregar, que del examen de la resolución impugnada, se aprecia que en el Considerando Segundo, en el apartado denominado: B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA RELEVANTES PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES, se describen los medios de convicción allegados al expediente con motivo de las diligencias preliminares, entre ellos, refirió el oficio CNP/024/2018,

⁴ SUP-REP-183/2016.

signado por el Director Jurídico Consultivo de la Coordinadora Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social; el oficio CNBES/JUR/0088/2018, firmado por el Coordinador Nacional de Becas de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública y, el oficio DEP/003/2018, suscrito por el Delegado del Programa de Inclusión Social *PROSPERA* en el Estado de Sonora, respectivamente, en atención al requerimiento formulado mediante proveído de ocho de enero de dos mil dieciocho, por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, transcribiendo al efecto, su contenido sustancial.

En las relatadas condiciones, en concepto de la Sala Superior no se dejó en estado de indefensión a Morena, toda vez que al margen de que el expediente siempre estuvo a su disposición para efectos de su consulta, el acuerdo reclamado proporciona la información de los medios probatorios que obraban en el expediente y que sirvieron de base a la autoridad para sostener el sentido de su decisión.

Por otro lado, son **infundados** los motivos de agravio en los que alega la vulneración al principio de equidad en la contienda, derivado de que, con la negativa de las providencias precautorias, se posibilita irrumpir el orden jurídico con la celebración de eventos o la realización de actividades para la entrega de programas sociales, en concreto, con la entrega de un “Kit de incorporación de familias a PROSPERA” y de “Tarjetas inicia tu carrera SEP-PROSPERA”.

Con el objeto de clarificar las razones a las que obedece la calificativa apuntada, resulta necesario precisar lo siguiente.

En el caso, el partido político Morena presentó denuncia contra diversos servidores públicos locales y federales relacionados con el Partido Revolucionario Institucional, motivado por su participación en un evento celebrado en el Estado de Sonora, el pasado veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, en el que afirma, se repartieron beneficios de programas sociales en contravención a los principios

rectores del proceso electoral, aunado a que se trató de un evento de similar naturaleza al celebrado en otras entidades federativas, respecto de los cuales, no precisa las particularidades en que se llevaron a cabo los actos referidos.

A partir de lo anterior, solicitó al Instituto Nacional Electoral se decretara la suspensión del evento verificado en el Estado de Sonora, así como la adopción de providencias precautorias que prohibieran en todos los Estados de la República Mexicana, la celebración de eventos que se concertaran para la entrega de programas sociales de cualquier orden de gobierno, federal, estatal o municipal, toda vez que tales actos, desde su perspectiva, resultan contrarios a la equidad en la contienda electoral.

Al respecto, la autoridad administrativa nacional electoral declaró la improcedencia de la medida cautelar solicitada por Morena, razonando que de las constancias del sumario, se advertía que el evento materia de la queja había tenido verificativo el veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, es decir, se trataba de un hecho consumado, aunado a que no estaba probado hasta ese momento que se hubiesen utilizado indebidamente recursos públicos y/o que la entrega de los programas sociales hubiera tenido como propósito beneficiar a una fuerza política.

La determinación reclamada se estima ajustada a Derecho, porque el hecho denunciado ya ocurrió y, por ende, tratándose de actos consumados no existe la posibilidad de suspender su realización, acorde a lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.⁵

⁵

Artículo 39

1. La solicitud de adoptar medidas cautelares será **notoriamente improcedente**, cuando:
 - I. La solicitud no se formule conforme a lo señalado en el párrafo 4 del artículo anterior.
 - II. De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar.
 - III. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, **se observe que se trata de actos consumados, irreparables** o futuros de realización incierta, y [...].

Ahora, por cuanto hace a la petición elevada a la responsable de prohibir en todos los Estados de la República Mexicana, la celebración de eventos para la entrega de programas sociales, de cualquier orden de gobierno, federal, estatal o municipal, toda vez que tales actos, en su opinión resultan contradictorios a la normativa electoral, los motivos de inconformidad igualmente se califican **infundados**.

Lo anterior, porque la Comisión responsable determinó que al momento de emitir el acuerdo controvertido y con los elementos que obraban en el expediente, no se podía arribar a la conclusión lógica y razonable de que existiera un riesgo de que los eventos que en el futuro pudieran llevarse a cabo en ejecución de programas sociales, *per se*, trastocaran el orden jurídico electoral.

A juicio de esta Sala Superior, tal determinación es conforme a Derecho, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de hechos futuros de realización incierta, tal como lo indicó la responsable; esto es, porque se está en presencia de hechos respecto de los cuales no es posible proveer medidas cautelares, porque son acontecimientos que quizá no lleguen a suceder, y menos aún con las características infractoras a que alude el recurrente, sin mayor respaldo legal y/o probatorio.

Las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, razón por la cual, resulta posible que se dicten antes de que tengan verificativo, a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico electoral; sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la **posibilidad real y objetiva** de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se **verificarán**, y no la mera probabilidad de que así suceda, ya que se requiere un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Se arriba a la conclusión descrita, porque los actos futuros de realización incierta son aquéllos de los que no se puede afirmar que ocurrirán; es decir, que su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que acontecerán.

Sobre esa base, las medidas cautelares en acción tutelar preventiva se podrán adoptar tratándose de hechos contraventores de la ley, que aún no acontecen, pero que sean de **inminente** realización, así como de aquéllos cuya verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo, o los que sean una consecuencia forzosa e ineludible de otros que sucedieron con anterioridad.

También pueden considerarse inminentes los hechos respecto de los cuales, aun cuando no devengan simplemente del transcurso de tiempo o no sean una consecuencia forzosa e ineludible de otro u otros, se infiera su verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a producirlos o generarlos, porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Más aún cuando en la especie, debe tenerse en consideración que de la información que obra en autos, se advierte que el programa *PROSPERA* tiene sustento normativo y cuenta con reglas de operación publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y, su objetivo es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, para que mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.

Sobre el particular, es necesario señalar que el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene por objeto impedir que los servidores públicos lleven a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres órdenes de gobierno y, menos prohibir, que ejerzan sus atribuciones 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.

Es decir, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos 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 y legal, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos 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.

En ese tenor, la Sala Superior ha sustentado que **no está prohibida, per se, la ejecución de programas sociales inclusive durante las campañas dentro del contexto de un proceso electoral;** ya que lo prescrito es que su difusión constituya propaganda y no sea constitucionalmente indispensable, y **que las ejecuciones de tales programas sean irregulares o se utilicen de manera parcial o para influir en el electorado⁶.**

Por ello, el artículo 134, de la Constitución General de la República, fija los principios que deben de observarse para el buen uso de los recursos públicos al ejecutarse los programas sociales, los cuales constituyen las actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la necesidad colectiva de interés público.

Lo anterior, porque cuando debe tenerse en consideración de que la información que obra en autos, el programa *PROSPERA* **aún no se ejecuta dentro del contexto de las campañas electorales en los procesos que se desarrollan actualmente en el país,** y además, porque tal y como señaló la responsable, su ejecución tiene sustento

⁶ Véase Tesis relevante publicada a fojas 65 y 66, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, editada por este Tribunal, año 9, número 19, 2016, cuyo rubro señala: *“PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”.*

normativo y cuenta con reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, entre las que destaca el apartado denominado “Acciones de Blindaje Electoral”⁷, cuyo objetivo es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar; empero, sin dejar de respetar los límites constitucionales a que se hizo referencia en párrafos anteriores.

Esto, se insiste, en el entendido de que la ejecución de las reglas de operación del programa *PROSPERA* siempre deben respetar la normativa electoral y principios de la materia electoral.

Así, para efectos de la medida cautelar resulta insuficiente que, en el presente asunto, se sostenga que el programa *PROSPERA* es permanente y que las autoridades denunciadas reconocieron que se llevan a cabo anualmente en los treinta y dos Estados de la República.

Ello, toda vez que en la fecha en que se dicta la presente resolución, en el expediente en que se actúa, no existen siquiera indicios de que las actividades que eventualmente puedan llevar a cabo los entes y/o dependencias gubernamentales en la ejecución de programas sociales, necesariamente se entregarán los beneficios con fines partidistas o político-electorales, de ahí que en el caso que se resuelve, los actos que el recurrente solicita suspender tengan la naturaleza de futuro incierto, por lo que esa tesis se estima ajustada

⁷ Las acciones de referencia señalan textualmente: “...En la operación y ejecución de los recursos federales y proyectos sujetos a las presentes Reglas de Operación, se deberán observar y atender las medidas de carácter permanente, contenidas en las leyes Federales y/o Locales aplicables, los acuerdos emitidos por las autoridades administrativas electorales tanto de carácter federal como local, así como aquellas específicas que sean emitidas de forma previa para los procesos electorales federales, estatales o municipales, por la unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, en el ámbito de la competencia de la SEDESOL, con la finalidad de prevenir el uso de recursos públicos y programas sociales con fines particulares, partidistas y/o político-electorales. Con estas acciones se preservan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público; se refrenda el compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, asimismo se previenen e inhiben las conductas que deriven en delitos o sanciones administrativas...”.

a Derecho la resolución combatida, en atención a lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que prevé la improcedencia de las providencias precautorias sobre hechos futuros de realización incierta.

Lo anotado adquiere singular relevancia porque para determinar si la realización de un evento vulnera o no los principios rectores de la materia electoral, resulta necesario analizar el evento en sí mismo y en el contexto de su realización, sin que sea dable ordenar la suspensión de actos futuros de manera abstracta y general como lo solicita MORENA en el presente caso y con base en los elementos probatorios aportados.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

Por tal razón, cuando se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral se debe valorar el acto denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios, así como de su inminente realización, porque, se insiste, si no existe tal certeza, no habrá un riesgo o peligro real en la afectación de la normatividad electoral.

Por ende, no basta jurídicamente para analizar y, en su caso, adoptar medidas cautelares en su enfoque tutelar preventivo, la mera afirmación de que es probable que determinada conducta o hecho

infractor va a suceder, ya que resulta indispensable estar en presencia de hechos objetivos de los cuales se pueda desprender válidamente que se está preparando su realización o sucederán, porque de esta manera es como se podría advertir una posible puesta en riesgo o afectación de bienes jurídicamente tutelados.

En esas condiciones, teniendo en consideración que, en un examen apriorístico, del material cuestionado no se observan elementos que, en el caso concreto, objetivamente pongan de manifiesto su ilicitud, ni que pongan en riesgo la afectación de derechos, valores o principios constitucionales, porque como ya se estableció, el programa *PROSPERA* aún no se ejecuta inclusive en las campañas electorales dentro de los procesos electorales que se desarrollan actualmente en el país, se estima que la responsable actuó en forma ajustada a Derecho al negar la medida precautoria solicitada.

Lo anterior, no prejuzga sobre el sentido que pueda regir la decisión que se dicte en el fondo del procedimiento sancionador, toda vez que el dictado atinente a las medidas cautelares se efectúa a partir de un examen apriorístico de los elementos existentes en ese momento y bajo la apariencia del buen Derecho; en tanto en el fondo se llevará a cabo una justipreciación exhaustiva del caudal probatorio y la resolución se orientara sobre el estudio o interpretación de las disposiciones aplicables al caso.

Por tanto, al haberse desestimado los agravios expresados por Morena, lo conducente es **confirmar**, en la materia de la impugnación, la negativa de otorgar las medidas cautelares solicitadas, con base en las consideraciones expuestas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de la impugnación, el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO