TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-121/2019

RECURRENTE:
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
NINGUNO

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
SELOMITH GUERRERO REYNOSO

Mexicali, Baja California, a primero de junio de dos mil diecinueve.

SENTENCIA que **confirma** el punto de acuerdo que "**RESUELVE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADAS, POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE IEEBC/UTCE/PES/17/2019**", aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el dos de mayo de dos mil diecinueve, por los motivos y fundamentos que se exponen en la presente sentencia.

GLOSARIO

Autoridad responsable o Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tribunal: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho inició el proceso electoral local 2018-2019, mediante el cual se renovará Gobernador Constitucional, Diputados al Congreso y Munícipes a los Ayuntamientos, del Estado de Baja California.

1.2. Denuncia. El once de abril de dos mil diecinueve[1], el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General, presentó denuncia en contra de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Esteban Moctezuma Barragán, Secretario de Educación Pública; María Luisa Albores González, Secretario de Bienestar Social; Titular de Programa Beca Benito Juárez; Delegados Federales de las Secretarías de Educación Pública y Bienestar en el Estado de Baja California; Representante de Prospera en el Estado y/o quien resulte responsable, con motivo de la entrega de la "Beca Benito Juárez", en modalidad de evento masivo, ocurrido aparentemente el ocho de abril, en la Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas, en Tijuana Baja California, lo que a decir del denunciante vulnera el 134 de la Constitución federal; denuncia que se admitió bajo el procedimiento especial sancionador identificado con la clave IEEBC/UTCE/PES/17/2019.

1.3. Campañas. Cabe mencionar que las campañas electorales, para Gobernador dieron inicio del treinta y uno de marzo, al veintinueve de mayo; y para los candidatos a Munícipes, Diputados por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, para el Proceso Electoral 2018-2019, comprendieron del quince de abril al veintinueve de mayo.

1.4. Acto impugnado. El dos de mayo, el Consejo General emitió punto de acuerdo declarando improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas.

[1] Las fechas mencionadas se refieren al año dos mil diecinueve salvo mención expresa en contrario.

1.5. Recurso de Inconformidad. El nueve de mayo, el denunciante interpuso recurso de inconformidad en contra de la determinación antes señalada.

1.6. Radicación y turno a ponencia. La autoridad responsable remitió a este Tribunal el medio de impugnación en cuestión con el informe circunstanciado y la documentación correspondiente; así mediante acuerdo de catorce de mayo, fue radicado el recurso en comento, asignándole la clave de identificación RI-121/2019 y turnado a la ponencia del magistrado citado al rubro.

1.7. Admisión. El primero de junio, se admitió el medio de impugnación; las pruebas aportadas por las partes que fueron presentadas en términos de Ley, y se declaró cerrada la instrucción. Realizado lo anterior, se procede a elaborar el correspondiente proyecto de resolución.

2. COMPETENCIA

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación al tratarse del **RECURSO DE INCONFORMIDAD**, toda vez que se trata de una impugnación interpuesta por el representante legítimo de un partido político para controvertir un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas, en un procedimiento especial sancionador con motivo del dictado de medidas cautelares, resolución de un órgano electoral que no tiene el carácter irrevocable.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California; 281, 282, fracción I, 283, fracción, I, y 377 párrafo segundo de la Ley Electoral.

3. PROCEDENCIA

Al no advertirse causales de improcedencia, y toda vez que la autoridad responsable no invocó una; cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, este Tribunal procederá a entrar al estudio de fondo, como se acordó en el auto de admisión.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso

La identificación de los agravios y la lectura integral de los escritos de demanda, se hacen a la luz de la **Jurisprudencia 04/99**[2] emitida por la Sala Superior de rubro: *"***MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**," que impone a los órganos resolutores de los medios de impugnación en materia electoral, el deber de interpretar los escritos de demanda, con el objeto de determinar con precisión la verdadera intención de quienes promueven.

Del escrito de demanda, se advierte que el actor se duele del punto de acuerdo que declara improcedente la adopción de medidas cautelares, emitida por la Comisión de Quejas, de dos de mayo; argumentando medularmente lo siguiente:

1. Que se vulnera el artículo 17 Constitucional ante la inobservancia del principio de congruencia interna, con motivo de que la responsable sostuvo "***que las medidas cautelares tienen como finalidad evitar la producción de daños irreparables"***, y "***que las medidas cautelares son un mecanismo para prevenir la posible afectación****";* mas sin embargo, al resolver el asunto la responsable considera que la materia objeto de medidas cautelares son actos futuros de realización incierta.

Afirmando que en autos obran pruebas que acreditan, que se encuentra programada la realización del evento futuro de entrega de beneficios del programa social PROSPERA, como es el video señalado en el hecho quinto de la queja, hecho objetivo del cual se desprende que la realización de eventos masivos de entrega de becas en el Estado sucederá, advirtiéndose la puesta en riesgo de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

---

[2] Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17. Todas las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se citan en la presente sentencia, son consultables en la página de internet https://www.te.gob.mx/.

Actos que a decir de la recurrente, aún no acontecen, pero que son de inminente realización, cuya verificación depende del transcurso del tiempo, habiéndose probado a juicio de la denunciante la entrega de 51,800 (cincuenta y un mil ochocientas) becas.

De igual forma, le causa agravio el que la responsable sostenga el acto impugnado con base en el expediente SUP-REP-10/2018, cuando el asunto ahí analizado es distinto al que nos ocupa, es decir, en aquel asunto se solicitó la medida para que no se realizara ningún acto dentro de los programas sociales y en el presente se solicitó se suspenda una modalidad especifica de entrega del citado apoyo. Puesto a su dicho en el presente asunto se debió analizar si se vulneraba o no el principio de imparcialidad y de equidad, considerando el evento en sí mismo y en su contexto. Insistiendo que en aquel caso el programa social no se realizó en campañas electorales y en este sí.

2.- Que la responsable vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución federal, ante la incorrecta fundamentación y motivación del acto materia de controversia, pues de los hechos y consideraciones expuestos en el escrito de queja y pruebas adminiculada entre sí, bajo un análisis preliminar e indiciaria y bajo la apariencia del buen derecho, es posible advertir que los denunciados se encuentran realizando eventos masivos en plena campaña, y que lo seguirán haciendo, como es el hecho de que el ocho de abril, se realizó un evento masivo de entrega de becas, donde estuvieron diversos funcionario federales, en especial Carlos Gómez, Representante del programa PROSPERA, violentándose el principio de imparcialidad y equidad en la contienda.

Que la responsable indebidamente motivó el punto de acuerdo, ya que dogmáticamente señala que el programa PROSPERA cuenta con reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación sin señalar la fecha de publicación en dicho medio, a efecto de apoyar su decisión.

Que le causa agravio que la responsable considere que lo que se busca es que se suspenda de manera arbitraria la entrega de apoyos

sociales, cuando lo que se solicitó es la suspensión de eventos masivos de la entrega de becas, por transgredir la imparcialidad y equidad en la contienda, en términos de la tesis LXXXVIII/2016, de rubro PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

Por otra parte, manifiesta que le causa agravio el que la autoridad responsable haya determinado, no advertir el uso indebido de recursos públicos; que la ejecución del programa no tenga como propósito de favorecer a un candidato; y que no se advierta se haya llevado a cabo con tintes electorales, toda vez que dicho pronunciamiento corresponde al fondo, no así a la materia de medidas cautelares.

3. Finalmente expone que se transgrede el ordinal 38, numeral tres, del Reglamento de Quejas, con motivo de la afectación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda que rigen los procesos electorales, al declararse la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares, concediendo a los denunciados sigan realizando eventos masivos de entrega de programas de Becas.

De lo antes expuesto se advierte que la **pretensión** del recurrente consiste en que se revoque el punto de acuerdo, a efecto de que se determine conceder las medidas cautelares solicitadas.

En ese orden de ideas, se procederá a dilucidar:

1.- Si se transgredió el principio de congruencia interna; y
2.- Si se transgredió el principio de legalidad con motivo de una indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado.

En ese sentido, este Tribunal considera que las inconformidades planteados son susceptibles de ser analizadas en el orden propuesto, sin que el referido análisis cause una lesión en perjuicio de la ahora recurrente, de conformidad con la **Jurisprudencia 04/2000,** con el rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, toda vez, que no es el orden del estudio lo que

ocasiona afectación, sino que se estudien de forma completa los agravios esgrimidos.

4.2 Marco normativo

a) Naturaleza de las medidas cautelares

De acuerdo con los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución federal, las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos, **así como el derecho a la tutela judicial efectiva**, **que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible**, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos.

Con base en lo anterior, la **tutela preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.

La tutela preventiva consiste en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, sino que busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, Sala Superior ha sustentado[3] 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 garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

[3] Véase, Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**". Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

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 contexto, Sala Superior ha considerado, que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

•Analizar la apariencia del buen derecho -*fumus boni iuris*-, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación.

• El peligro en la demora -*periculum in mora*-, 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.

•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.

En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su veracidad, 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 una evaluación preliminar del grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a

los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

b) Medidas cautelares en la Legislación local

La Ley Electoral local, en sus artículos 368, fracción II, párrafo 2 y 377, párrafo 2, establece que la Unidad de lo Contencioso valorará dentro del plazo fijado para la admisión de la queja, si deben dictarse medidas cautelares, y lo propondrá a la Comisión de Quejas para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente; lo anterior, a fin de lograr la **cesación de los actos o hechos que constituyan infracción, evitar la producción de daños irreparables, y la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Ley.**

El artículo 38 del Reglamento de Quejas, dispone que las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por la Comisión de Quejas, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad de lo Contencioso, así como por los Consejos Distritales Electorales en sus respectivos ámbitos de competencia. Procediendo la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, **para 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 las contenidas en el Reglamento.**

Así mismo, señala que no procederá la adopción de medidas cautelares **en contra de actos futuros de realización incierta** o actos consumados o de imposible reparación, entendiéndose como tales, aquellos cuyos efectos no puedan retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes que ocurrieran los actos denunciados.

Del mismo modo, el numeral 39, fracción III, del citado Reglamento dispone sobre la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables **o futuros de realización incierta**.

4.3 El punto de acuerdo impugnado no transgrede el principio de congruencia interna.

Previo a resolver la materia de impugnación, es importante precisar lo peticionado por el denunciante mediante su escrito de queja, en el que solicitó medidas cautelares, a efecto de ordenar a los denunciados la suspensión inmediata de la celebración de eventos de entrega de la “Beca Benito Juárez” en el Estado de Baja California durante el periodo que duren las campañas en el Estado.

Solicitud cuya negativa procede analizar por este Tribunal, en virtud de que la materia de la queja derivó en la presunta realización de un evento masivo de entrega de beneficios del programa PROSPERA, programa gubernamental cuya difusión encuentra sustento en los términos de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución federal y 5, párrafo cuarto, de la Constitución local, que prevén la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de la propaganda gubernamental, **durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial**, evento este último que ocurrirá hasta el dos de junio. Sin que obste a lo anterior la preclusión del periodo de campañas consumado el pasado veintinueve de mayo.

Expuesto lo anterior, a Juicio de este órgano jurisdiccional, los motivos de disenso resultan **infundados**, toda vez que de **un análisis preliminar** de las constancias correspondientes, no se justifica la procedencia de las medidas cautelares.

Argumenta la recurrente que se vulnera el artículo 17 de la Constitucional federal, con motivo de la inobservancia al principio de congruencia interna, al sostener la responsable “***que las medidas cautelares tienen como finalidad evitar la producción de daños irreparables”***, y “***que las medidas cautelares son un mecanismo para prevenir la posible afectación****";* sin embargo, considera que los hechos objeto de medidas cautelares, son actos futuros de realización incierta; para este Tribunal **no le asiste la razón al recurrente,** toda vez que la responsable no desatiende lo que ella misma fundamentó, con base en lo siguiente.

De acuerdo con el dispositivo constitucional en comento, se prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

Así, el requisito de congruencia en las resoluciones puede presentarse de dos maneras: congruencia **externa e interna**; consistiendo la primera, en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la litis planteada en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia, y **la segunda**, **exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarías entre sí o con los puntos resolutivos.**

Lo anterior en términos de la *ratio decidendi* contenida en la Jurisprudencia 28/2009,[4] emitida por la Sala Superior, de rubro: "**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**".

En el acto impugnado, la responsable sostuvo, que de acuerdo con el artículo **38, párrafo tercero, del Reglamento de Quejas**[5], se establece que los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o que se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones en materia electoral.[6]

---

[4] Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

[5] Artículo 38. Reglas de procedencia. (…)
3. Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para 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 las contenidas en el Reglamento.

[6] Como se precisa a foja 8 y del punto de acuerdo impugnado, visible a foja 48 reverso del expediente en que se actúa.

Así mismo, enfatizó 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 garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.[7]

En ese sentido, la responsable expuso que la imposición de medida cautelares procede respecto de conductas **que refieran hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuro de realización incierta,** pues el objeto es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado.[8]

Como se señaló en el marco normativo la protección que otorgan las medidas cautelares se dirige 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 el caso concreto, como lo consideró la autoridad responsable no existen en autos prueba objetiva que arroje la posibilidad real de determinar que las conductas denunciadas se verificarán, pues no basta que se exponga de manera probable la verificación del acto, pues como ya se razonó se requiere un riesgo o peligro real que conlleve la afectación de los principios rectores de la materia.

Esto es, de las pruebas que se analizan en el acto impugnado, consistente en respuestas de los demandados a los oficios IEEBC/UTCE/347/2019, IEEBC/UTCE/350/2019, y IEEBC/UTCE/348/2019 de fecha veintiséis, y veintinueve de abril, y del acta circunstanciada de inspección de los vínculos de internet, proporcionados por el quejoso, no se desprende fecha cierta próxima que se hubiere calendarizado para la celebración del evento materia de denuncia.

---

[7] Así se razona a foja 9 del punto de acuerdo impugnado, visible a foja 49 del expediente en que se actúa.
[8] Visible a foja 10 del punto de acuerdo impugnado.

Cabe mencionar con relación al acta de inspección en comento, en la que se certifica la existencia y contenido, entre otras, de las páginas electrónicas que se relacionan con los hechos cuatro y cinco del escrito de denuncia, y de las cuales el recurrente ofreció disco compacto, que contiene dos videos al respecto,[9] tampoco es posible advertir fecha cierta próxima que se hubiere de calendarizado.[10]

Pruebas que obran en el presente expediente, en legajo de copias certificadas remitidas por la responsable, de cuya certificación al ser copias fiel y exacta de sus originales, expedidas por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones adquiere valor probatorio pleno conforme con lo dispuesto en el artículo 323 de la Ley Electoral.

Por lo que, contrario a lo alegado por el recurrente, no obra en autos prueba idónea que acredite que se encuentre programada la realización cierta de la entrega de beneficios del programa social, sin que se advierta un hecho objetivo, pues no basta con afirmar que son de inminente realización, y que con ello se exima de demostrar lo conducente.

Porque como se señaló las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de hechos futuros de **realización incierta**, en términos del artículo 38, párrafo tercero del Reglamento de Quejas.

Considerándose 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, como en el caso acontece, de ahí que no le asista la razón al recurrente, **toda vez que la responsable fundamentó el acto impugnado acorde con la naturaleza del acto materia de solicitud de medidas cautelares**, **no existiendo como alega el actor, incongruencia en el acto, pues no se reduce a consideraciones contrarías entre sí**.

Por otra parte, no le asiste la razón al recurrente cuando sostiene que la responsable dictó el acto impugnado, con base en el expediente SUP-REP-10/2018, ello, porque contrario a lo expuesto por el actor,

---

[9] Como se hice constar en la certificación de once de mayo, misma que tiene valor en términos del artículo 323 de la Ley Electoral. Obrante a foja 80 de autos.
[10] Como se desprende a foja 90 y 100 reverso del expediente en que se actúa.

en dicho asunto, se peticionó 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, motivos que no son obstáculo para que la responsable lo citara como precedente.

Lo anterior, porque en la sentencia en comento, se confirmó 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. Además se determinó, que se tratan de hechos futuros de realización incierta, porque se está en presencia de eventos de los cuales quizás no lleguen a suceder.

Por tanto, si en el presente asunto, de igual manera no existe la información suficiente que arroje la posibilidad real y objetiva de que las conductas que se aducen se verificarán, y no la mera probabilidad de que así sucederá, es que resulta acertado que la responsable lo hubiere mencionado como precedente. Sin que obste a lo anterior, que en ese asunto, el programa PROSPERA aún no se ejecutaba dentro del contexto de las campañas electorales.

Máxime que se señaló en la misma, que la ejecución del programa PROSPERA tiene sustento 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.”[11]

---

[11] Como se advierte del **Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA, programa de inclusión social, para el ejercicio fiscal 2019,** numeral **9.3,** obrante de la foja 160 a la 192 de autos, en que señala: “En la operación y ejecución de los recursos federales y proyectos sujetos estas 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 y municipales, por la unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, de la Secretaria de Bienestar, con la finalidad de prevenir que el uso y manejo de los recursos públicos y programas sociales se vea relacionado con fines partidistas y/o político-electorales; todo ello con la firme intención de garantizar los principios de imparcialidad y equidad durante los comicios. Con estas acciones se fomenta la cultura de la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas, se refrenda el compromiso de respetar el principio de imparcialidad y se busca prevenir e inhibir las conductas contrarias a la normatividad que regula la actuación en el servicio público, haciendo énfasis en aplicación de los principios de legalidad, honradez, integridad, eficacia y eficiencia que lo rigen.”

Así entonces, como lo señaló la responsable, si la protección de las medidas cautelares debe dirigirse contra hechos o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, real y efectiva, y de autos no existen prueba objetiva que arroje la posibilidad real de que las conductas que se denuncian se verificarán, es que contrario a lo alegado por la recurrente no se controvierte el principio de congruencia externa.

En conclusión, el acto impugnado se encuentra ajustado 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.

4.4 Debida fundamentación y motivación del acto impugnado.

El artículo 16 de la Constitucional federal establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados. De acuerdo con este precepto, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la precisión del precepto legal aplicable al caso y, por segundo, el señalamiento de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Por lo que cualquier acto de autoridad debe cumplir las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto emitido, pues de lo contrario la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos.

Sirve a apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia con número de registro 238212342[12], emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente: "**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION**".

En el presente asunto, el inconforme sostiene que se viola en su perjuicio el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución federal, ante la incorrecta fundamentación y motivación del acto materia de impugnación; para este Tribunal el concepto de agravio resulta **infundado,** puesto que la autoridad responsable si fundó y motivo debidamente el acto impugnado.

Lo anterior, como se adelantó en apartados anteriores, el inconforme parte de una premisa errónea porque para la procedencia de las medidas cautelares controvertidas era necesario contar con elementos objetivos que evidenciaran la realización de acciones a través de las cuales la responsable pudiera considerar que su realización es inminente.

Esto es así, porque de los hechos y pruebas adminiculada entre sí, bajo un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no es posible advertir como asegura el recurrente que el ocho de abril, en el evento masivo de entrega de becas, acontecido en la Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas, estuvieron diversos funcionario denunciados, en especial Carlos Gómez, Representante del programa PROSPERA, en Baja California.

Lo anterior, porque de las pruebas obrante en autos, a la fecha de la emisión del acto impugnado, mismas que se analizaron en el apartado anterior, consistentes en respuestas de los demandados a los oficios IEEBC/UTCE/347/2019, IEEBC/UTCE/350/2019, y IEEBC/UTCE/348/2019 y del acta circunstanciada de inspección de los vínculos de internet, proporcionados por el quejoso, no se desprende que los demandados hubieren participado en la entrega de de becas.

[12] Semanario Judicial de la Federación, Tomos 97-102, Tercera Parte, Séptima Época, consultable en la página web https://sjf.scjn.gob.mx

En el caso de Carlos Gómez como supuesto Representante del programa PROSPERA en Baja California, tampoco es posible advertir su participación en los hechos denunciados, toda vez que en autos no obra prueba que así lo acredite, pues del acta de inspección en comento, en la que se certifica la existencia y contenido, entre otras, de las páginas electrónicas ofrecidas por el recurrente, en especial las relacionadas con los hechos cuatro y cinco, tampoco es posible advertir su participación en los hechos. Aunado a que de autos se desprende que el representante de este programa lo es Alfonso Rafael Leyva Pérez, como lo señala el mismo recurrente mediante escrito de veinticinco de abril, así como lo manifestado por la Titular de la Secretaría de Bienestar mediante escrito de esa misma fecha.[13]

Documentales que obran en el presente expediente, en legajo de copias certificadas remitidas por la responsable, de cuya certificación al ser copias fiel y exacta de sus originales, expedidas por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones adquiere valor probatorio pleno conforme con lo dispuesto en el artículo 323 de la Ley Electoral.

De igual forma, tampoco le asiste la razón al inconforme cuando asegura, que la "*responsable parte de una premisa inexacta de considerar que lo que se busca es que se suspenda de manera arbitraria la entrega de apoyos sociales, cuando lo que en realidad se solicitó es que se suspenda la celebración de eventos masivos de entrega de becas",* lo anterior porque precisamente en armonía con la tesis que el mismo recurrente cita bajo el rubro "PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL", no está prohibida, *per se,* la ejecución de programas sociales, inclusive durante las campañas electorales, ya que lo prescrito es que los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidad que afecte el principio de equidad en la contienda electoral.

Esto es, se busca que no se suspenda de manera arbitraria la entrega de apoyos sociales, con motivo de la trascendencia e importancia que tiene la implementación de programas sociales, en una sociedad

[13] Como se advierte a fojas 95 y 157 de autos.

democrática, ya que éstos son mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria que contribuyen al ejercicio de derechos que garanticen una calidad de vida en materia de salud, alimentación empleo, vivienda, bienestar y seguridad social, entre otros, por lo que subyace la necesidad de implementar estándares para su protección, a fin de asegurar que se logren sus objetivos a efecto de ser cumplidos en la mejor forma posible.

Por otra parte, resultando acertado el que la responsable, hubiere determinado como lo hizo, no advertir de manera preliminar el uso indebido de recursos públicos; propósito alguno de favorecer a un candidato; e insinuar llevarse a cabo con tintes electorales, toda vez que dicho pronunciamiento aun cuando implica un asomo al fondo, no puede agotar la materia misma de la decisión, habida cuenta que se realizó de acuerdo a las pruebas vertidas a la fecha de la emisión del acto impugnado, resultando inviable jurídicamente llevar a cabo un examen que signifique prejuzgar o resolver prácticamente los puntos de derecho sujetos a debate jurisdiccional.

Con relación al agravio que hace valer el actor, que la responsable indebidamente motivó el punto de acuerdo, ya que dogmáticamente señaló que el programa PROSPERA cuenta con reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación, sin señalar la fecha de su publicación a efecto de apoyar su decisión; el agravio resulta **infundado** toda vez que, el hecho de omitir señalar la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, no genera *per se* agravio alguno, habida cuenta que la publicación de las normas generales en este medio o en cualquier otro oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad de su existencia y obligatoriedad a todos los gobernados, de ahí que la omisión de la fecha de publicación de las reglas de operación, no resta validez u obligatoriedad, siendo el Diario Oficial de la Federación un medio de difusión generalizado; forma de comunicación que es acorde con la naturaleza general, abstracta e impersonal de este tipo de normas.

Por último, resulta **infundado** lo invocado por el actor, cuando asegura que se transgrede el ordinal 38, numeral 3, del Reglamento de Quejas con motivo de la afectación a los principios de imparcialidad, neutralidad, y equidad en la contienda que rigen los

procesos electorales, lo anterior porque como quedó demostrado, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de hechos futuros de realización incierta, de los cuales no es posible proveer medidas cautelares, porque son acontecimientos que quizá no lleguen a suceder.

Por ello se concluye que no le asiste la razón al recurrente respecto de la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, sino que, por el contrario, la decisión de la Comisión de Quejas de acuerdo a lo expuesto en párrafos que anteceden se encuentra ajustada a derecho y fundada y motivada de forma correcta en los artículos 38, párrafo tercero y 39, párrafo primer, fracción III, del Reglamento de Quejas, que prevén la improcedencia de las providencias precautorias sobre hechos futuros de realización incierta.

Lo anterior, sin prejuzgar 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 el estudio o interpretación de las disposiciones aplicables al caso.

Por tanto, al haberse desestimado los agravios expresados por el recurrente, lo conducente es confirmar, en la materia de la impugnación, la negativa de considerar procedente la tutela preventiva solicitada, con base en las consideraciones expuestas.

Por tales motivos, se confirmar el punto de acuerdo impugnado.

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el punto de acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, de dos de mayo de dos mil diecinueve, de acuerdo con lo considerado en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **UNANIMIDAD** de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES
MAGISTRADO

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS