

EXPEDIENTE: PMC-023/2022 Y SU ACUMULADO PMC-024/2022

ACTORES: CÉSAR ALBERTO PEÑA VALLES Y JESÚS ALBERTO SANCHEZ AGUILERA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

MAGISTRADO INSTRUCTOR: JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ FLORES

SECRETARIADO: CYNDI NAYELI MENDOZA OLIVAS Y ERNESTO JAVIER HINOJOS AVILÉS

Chihuahua, Chihuahua, a quince de julio de dos mil veintidós.

Sentencia definitiva que **confirma** el acuerdo emitido por la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, mediante el cual declara procedente la solicitud de medidas cautelares dentro del expediente de clave **IEE-PES-004/2022 y su acumulado**.

1. Antecedentes¹

1.1 Acto impugnado y presentación de la demanda. El veintiocho de junio, **César Alberto Peña Valles y Jesús Ricardo Sánchez Aguilera**, presentaron recursos de apelación ante el Instituto Estatal Electoral, en contra del acuerdo dictado el veintiuno de junio, por la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave IEE-PES-004/2022 y su acumulado IEE-PES-006/2022.

1.2 Recepción de los expedientes RAP-019/2022 y RAP-020/2022. El cuatro de julio, el Secretario General del Tribunal Estatal Electoral, recibió el informe circunstanciado junto con el resto de las constancias que integran los referidos expedientes.

¹ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo mención expresa contraria.

1.3 Turno. Por cuestión de turno, el cinco de julio, al magistrado Jacques Adrián Jáquez Flores le fueron turnados dichos asuntos y recibió ambos expedientes para su substanciación y resolución.

1.4. Acumulación y reencauzamiento. El doce de julio, se acumuló al expediente RAP-019/2022 el diverso RAP-020/2022, y se reencauzaron al Procedimiento de Medidas Cautelares del Proceso Especial Sancionador, por considerarlo la vía óptima, bajo la nomenclatura PMC-023/2022 y PMC-024/2022 respectivamente.

1.5. Admisión y acumulación. El catorce de julio, el magistrado admitió los expedientes para su estudio; así como acumuló el expediente PMC-024/2022 al diverso PMC-023/2022.

1.6. Cierre de instrucción, circulación del proyecto de resolución y convocatoria a sesión de pleno. El catorce de julio se acordó el cierre de instrucción, la circulación del proyecto de cuenta y se convocó a sesión pública del Pleno de este Tribunal.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es la autoridad competente para conocer y resolver el presente PMC, por tratarse de un procedimiento presentado por Jesús Ricardo Sánchez Aguilera y César Alberto Peña Valles a fin de impugnar el acuerdo emitido por la Consejera Presidenta Provisional del Instituto dentro del expediente de clave **IEE-PES-004/2021 y su acumulado**, mediante el cual dictó la procedencia de las medidas cautelares solicitadas por la promovente.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero y 37 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como lo previsto en el Acuerdo General del Pleno del Tribunal Estatal Electoral, por el que se aprobaron las reglas relativas a la tramitación, sustanciación y resolución de los medios de impugnación que se presenten con motivo del desechamiento de las denuncias formuladas dentro del procedimiento especial sancionador, así como de aquellos que guarden relación con las

medidas cautelares adoptadas dentro del mismo, identificado con la clave TEE-AG-02/2016.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

El veintiuno de abril de dos mil veinte, el Pleno de este Tribunal emitió el Acuerdo mediante el cual se implementan las videoconferencias para la resolución de los medios de impugnación, con motivo de la contingencia sanitaria originada por el COVID-19. Razón por la cual se justifica la resolución del presente asunto de manera no presencial.

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El medio de impugnación en estudio cumple con todos los requisitos procesales previstos en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua² y el Acuerdo General, pues se presentaron acorde a la **forma** establecida en el artículo 308 de la Ley; con la **oportunidad** prevista en el punto Cuarto del Acuerdo General; por quien cuenta con la **personalidad y legitimación** referida en el diverso 360 de la Ley; siendo el acto **definitivo**; y no existen causales de improcedencia que impidan a este Tribunal pronunciarse en cuanto al fondo del asunto.

5. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

Para dar respuesta integral a las alegaciones de los actores, se estudiará la validez del acuerdo de medidas cautelares dictado por el Instituto. En consecuencia, el Tribunal hará un análisis de la importancia de las medidas cautelares y su procedencia, para posteriormente entrar al estudio de los agravios planteados.

Ahora bien, los impugnantes aducen la violación a los artículos 1 y 20, fracción I o de la Constitución Federal, 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 1, numeral 3, párrafo segundo de la Ley, por las razones siguientes:

² En lo sucesivo Ley.

- A. Los actores consideran que el acuerdo recurrido violenta el principio de presunción de inocencia que opera en los procedimientos administrativos sancionadores, al ser aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal, pues le impone, desde su perspectiva, medidas restrictivas equiparables a sanciones, sin que medie una sentencia en la que se haya decretado su responsabilidad.
- B. En su concepto, se impusieron medidas que, bajo el nombre de cautelares y de protección, se constituyen como sanciones, del tipo de medidas de no repetición.
- C. Se señala que las medidas cautelares y de protección impuestas, se traducen en imperativos que dan por cierta la existencia de las conductas denunciadas, su responsabilidad y que son equiparables a una sanción.
- D. Asimismo, manifiestan que las medidas o garantías de no repetición implican la existencia de un acto que vulnera la esfera jurídica del gobernado, y la existencia, reconocimiento y declaración de una o varias responsables de dicha vulneración

En ese orden de ideas, el análisis de los agravios se hará de forma conjunta, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**.³

5.1. Naturaleza de la medidas cautelares

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, la Sala Superior ha sustentado⁴ 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 Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

⁴ Véase Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente 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.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Toda vez que su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

En consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual la ley previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Lo anterior, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico

presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* (apariencia del buen derecho) unida al *periculum in mora* (temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final).

Sobre la apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto (aun cuando no sea completa) en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente a quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser concedida, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar, es inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- 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.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales siguientes: 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.

En ese sentido, la ley comicial, en el artículo 66, numeral 1, inciso e), establece que las medidas cautelares pueden ser dictadas por la Presidencia del Instituto Estatal Electoral.

De igual manera, el artículo 287 BIS, del mismo ordenamiento, establece que en los procedimientos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral ordenará en forma sucesiva iniciar el procedimiento, así como resolver sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias.

En ese contexto, tanto en los criterios de este Tribunal como de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha

considerado⁵ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

1. 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*).
2. 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 sea irreparable (*periculum in mora*).
3. 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 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 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 dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado,

⁵ Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP- 12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

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: 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.

5.2 Caso concreto

Se considera que los concepto de agravios son infundados e inoperantes, en virtud de que, bajo la apariencia del buen derecho y de manera preliminar, sin prejuzgar sobre la existencia o no de las infracciones denunciadas, existen elementos suficientes para determinar la probable existencia de violencia política por razón de género en contra de María del Refugio Ochoa Prieto, regidora del Ayuntamiento de Hidalgo del Parral y, que los accionantes parten de una premisa errónea al considerar que las medidas cautelares y de protección dictadas implican un pronunciamiento sobre la declaración de existencia de los hechos denunciados y su responsabilidad.

Así, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de un acto de inminente realización, para que la afectación no sea mayor, en tanto se continúa con el procedimiento que resolverá el fondo del asunto planteado a la autoridad.

Por tanto, la determinación de adoptar o no medidas cautelares responde a parámetros diferentes a los que se debe tomar en cuenta al resolver el fondo del asunto, pues basta con que se advierta un elemento que genere convicción a la autoridad sobre la existencia de una posible vulneración a un derecho o principio fundamental en caso de no hacer cesar el acto o hecho que constituye la infracción denunciada, para decretar la medida cautelar.

Como se ha mencionado, la naturaleza de las medidas cautelares en materia electoral es la tutela preventiva, cuyos objetivos fundamentales

son: primero, evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles, y asegurar que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Es por ello, que la determinación sobre la adopción de medidas cautelares carece de un carácter sancionatorio, en tanto que no prejuzga sobre la supuesta responsabilidad de los sujetos denunciados, ya que ello corresponde al examen de fondo del asunto.

En otras palabras, conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de queja.

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

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁶

⁶ Identificada con la clave P./J.21/98. Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, página 18. Registro 196727.

Aunado a lo anterior, de manera incorrecta, la parte actora equipara las medidas adoptadas como medidas de no repetición, cuando, en la especie, las medidas de no repetición tienen como finalidad resarcir un daño que haya sido declarado existente, por lo que no pueden ser adoptadas en un acto precautorio como el que impugna; de ahí que su argumento resulte además infundado.

Esto es así, ya que el 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.

Por tal razón, cuando a la autoridad electoral se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral, debe valorar el contenido del promocional a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios. Por ello, en la valoración con fines de protección cautelar se debe analizar de forma particular el riesgo de afectación grave o sustancial, o si existe un interés superior a salvaguardar que deba privilegiarse.

En ese tenor, en un estudio preliminar del promocional cuestionado, tal como lo razonó la responsable, bajo la apariencia del buen derecho, de los hechos denunciados, se tienen elementos indiciarios suficientes para estimar la posible configuración de la infracción de violencia política contra las mujeres en razón de género, en perjuicio de la denunciante.

En ese sentido, la actuación de la autoridad responsable no fue errónea en tanto que de un análisis preliminar de los hechos denunciados y bajo la apariencia del buen derecho, advirtió la existencia de elementos suficientes para considerar que existe una violencia política basada en el género.

Por ello, las medidas se consideran razonables, necesarias, proporcionales e idóneas, ya que persiguen un fin legítimo, pues: *i)* resultan indispensable para evitar que se continúen realizando actos como los denunciados, *ii)* no se advierte la existencia de una medida menos gravosa, *iii)* son idóneas para alcanzar su objetivo, y *iv)* no resultan exageradas o desmedidas frente a las ventajas que se obtiene con su cumplimiento.

Finalmente, en relación con la supuesta violación al principio de presunción de inocencia, el agravio es **inoperante**, porque el recurrente únicamente realiza una manifestación genérica sin explicar por qué se transgrede en su contra ese principio. Máxime que la determinación sobre la adopción de medidas cautelares carece de un carácter sancionatorio, en tanto que no prejuzga sobre la supuesta responsabilidad de los sujetos denunciados, ya que ello corresponderá al análisis de fondo del asunto.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional concluye que la determinación de la autoridad responsable fue apegada a Derecho, y por tanto lo procedente es confirmar las medidas cautelares dictadas.

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

**SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO
ENRÍQUEZ
MAGISTRADO**

**HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA RAMÍREZ
SECRETARIO GENERAL**

El suscrito con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **PMC-023/2022 y su acumulado PMC-024/2022** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en sesión pública de Pleno, celebrada el viernes quince de julio de dos mil veintidós a las trece horas. **Doy Fe.**