

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** JE-165/2023

**ACTORA:** CRUZ PEREZ CUELLAR

**AUTORIDAD  
RESPONDABLE** PRESIDENCIA DE LA  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUCIAS DEL INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL

**PONENTE:** MAGISTRADO HUGO  
MOLINA MARTÍNEZ

**SECRETARIADO:** IGNACIO ALEJANDRO  
HOLGUÍN RODRÍGUEZ

**Chihuahua, Chihuahua, a veinticinco de enero de dos mil veinticuatro.**

Se **REVOCA** el acuerdo dictado por la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral<sup>1</sup>, mediante el cual se determinó la negativa de respuesta a la solicitud de aclaración del acuerdo medidas cautelares emitido por dicha Comisión en pleno, dentro del procedimiento especial sancionador con clave IEE-PES-030/2023; y, como consecuencia, se **ORDENA** a la Comisión de Quejas y Denuncias que dé respuesta a la referida solicitud de aclaración.

### ANTECEDENTES

**1. Denuncia.** El día veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, el Partido Acción Nacional, por medio de su representante ante el Consejo Estatal del Instituto, presentó escrito inicial de denuncia en contra del Presidente Municipal de ciudad Juárez, por la presunta comisión de conductas que pudieran constituir promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña o precampaña, derivado de la presunta colocación de propaganda electoral en distintos puntos.

---

<sup>1</sup> En adelante: Instituto.

**2. Radicación y diligencias.** El veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, emitió acuerdo<sup>2</sup> con el cual ordenó, entre otros, radicar la queja en la vía de Procedimiento Especial Sancionador y formar el expediente, al que le asignó la clave IEE-PES-030/2023; reservó su admisión y ordenó la práctica de diligencias de investigación.

**3. Admisión de la denuncia.** Una vez desahogadas las diligencias ordenadas, mediante proveído<sup>3</sup> de cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, la Secretaría Ejecutiva admitió la denuncia y ordenó emplazar al denunciado.

**4. Medidas cautelares.** El cinco de diciembre de dos mil veintitrés, la Secretaría Ejecutiva remitió el proyecto de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, la cual, mediante acuerdo<sup>4</sup> de fecha seis de diciembre de ese año, aprobado por unanimidad de los integrantes de dicha Comisión, declaró procedente la adopción de las medidas cautelares.

**5. Solicitud de aclaración de las medidas.** En fecha diez de diciembre de ese mismo año, la parte denunciada -actora en el presente medio de impugnación- solicitó a la Comisión de Quejas y Denuncias la aclaración del acuerdo medidas cautelares dictado por ésta, a efecto de estar en posibilidad de dar cumplimiento.

**6. Negativa de respuesta a la solicitud de aclaración.** Mediante acuerdo de fecha once de diciembre de dos mil veintitrés, emitido por la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias, resolvió no atender la solicitud de aclaración del acuerdo medidas cautelares dictado por la Comisión en pleno, bajo el argumento de que la Ley Electoral local no

---

<sup>2</sup> Visible en los estrados electrónicos del Instituto, mismos que constituyen un hecho notorio a la luz de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 339, de la Ley Electoral; así como, de la tesis de Jurisprudencia, con rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Tesis: XX.2o. J/24, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, enero de 2009, página 2470. Registro digital: 168124

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

prevé el trámite de aclaraciones sobre determinaciones como la emitida por dicha Comisión.

**7. Presentación del medio de impugnación.** Inconforme con la negativa de respuesta a la solicitud de aclaración, el trece de diciembre de dos mil veintitrés, el denunciado presentó medio de impugnación.

**8. Recepción, registro y turno.** El dieciocho de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió el medio de impugnación en este Tribunal; se ordenó formar y registrar el expediente identificado con la clave JE-165/2023; asimismo, se turnó para su sustanciación a la ponencia a cargo del Magistrado Hugo Molina Martínez.

**9. Circulación de proyecto y convocatoria.** Sustanciado el medio de impugnación, el diecinueve de enero dos mil veinticuatro, se declaró cerrada instrucción; se solicitó circular el proyecto correspondiente; y que se convocara al Pleno para su resolución.

## CONSIDERANDOS

### I. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, atendiendo a que la naturaleza del acto impugnado se encuentra vinculada al trámite del procedimiento especial sancionador; específicamente en la parte del procedimiento relacionada con la ejecución de medidas cautelares. Lo anterior, partiendo de una interpretación lógico-sistemática de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, respecto de sus artículos 274; 295, numerales 1), inciso a), y 3), inciso c); y 381 BIS.

Tal tipo de interpretación busca el sentido lógico objetivo de las normas que existen dentro del mismo ordenamiento, en conexión entre sí; es decir, las normas no deben interpretarse aisladamente sino en su conjunto, pues se encuentran condicionadas en su sentido y alcance por las demás normas del sistema del cual forman parte.

Entonces, de los artículos 274; 295, numerales 1), inciso a), y 3), inciso c); y 381 BIS de la Ley Electoral local, se encuentra claramente definido cuáles son los órganos competentes en el procedimiento especial sancionador.

En tal sentido, este Tribunal, específicamente es competente para resolver en lo relacionado con las denuncias por infracciones que se presenten en vía de procedimiento especial sancionador. Dentro de lo que se incluye, que tiene competencia para resolver sobre la impugnación que se presente contra los actos de la Comisión de Quejas y Denuncias, que versen sobre el otorgamiento, o la negativa a otorgar medidas cautelares.

Es decir, partiendo del sentido lógico objetivo de las normas que comprende el ordenamiento en cita, la cadena impugnativa en lo relacionado con el procedimiento especial sancionador está bajo la competencia de este Tribunal.

Si bien es cierto, la negativa de respuesta a la solicitud de aclaración, que se expresa como acto reclamado en el presente asunto, no se encuentra comprendida expresamente dentro de alguna de las hipótesis de los medios de impugnación establecidos en el artículo 303 y 381 BIS de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; eso no afecta la competencia de este Tribunal para conocer en el presente asunto, pues dicha competencia se desprende del sistema del cual forman parte las normas que comprenden la cadena impugnativa en lo relacionado con el procedimiento especial sancionador.

Por lo anterior, atendiendo a que el Acuerdo General del Pleno de este Tribunal, identificado con clave TEE- AG-01/2018, con el que a fin de garantizar el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, establece al juicio electoral como la vía para reclamar aquellos actos que no se encuentran comprendidos dentro de alguna de las hipótesis de los medios de impugnación establecidos en la Ley Electoral local; se tiene que la competencia de este órgano jurisdiccional, en el presente asunto, se ejerce a través del referido juicio electoral.

## II. PROCEDENCIA

Se considera que el presente recurso de apelación cumple con los requisitos procesales previstos en la Ley, con motivo de lo siguiente:

**a) Forma.** El escrito de impugnación cumple con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la Ley.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación fue interpuesto en tiempo; toda vez que el acuerdo combatido se notificó al hoy actor el doce de diciembre. En ese sentido, el escrito de impugnación fue recibido en el Instituto el trece de diciembre, de lo que se advierte que fue presentado dentro de los **cuatro días hábiles** que establece el artículo 307, numeral 1 de la Ley Electoral.

**c) Legitimación y personería.** Están satisfechos, dado que el medio de impugnación lo presentó quien tiene reconocido el carácter de denunciado en el procedimiento especial sancionador, dentro del cual se emitió el acto reclamado.

**d) Interés jurídico.** Se surte este requisito, en virtud que el impugnante le corresponde directamente el interés de revocar la adopción de la medida cautelar, toda vez que es el que sufre afectación directa en su esfera jurídica, razón por la cual, está en aptitud de controvertir lo resuelto por la autoridad responsable, respecto en la adopción de medidas cautelares.

**e) Definitividad.** Este requisito se ve colmado, ya que no existe medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

## III. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado a Damián Lemus Navarrete en su calidad de representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Estatal del Instituto, quien aduce un interés incompatible con el partido actor y cumple con los requisitos previstos en el artículo 326 de la Ley Electoral, como se demuestra a continuación:

**a) Forma.** En el escrito se asienta nombre y firma autógrafa de quien comparece en representación del tercero interesado, señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos.

**b) Oportunidad.** El escrito fue presentado dentro de las setenta y dos horas, como se muestra a continuación:

Publicación de demanda	Plazo para comparecer	Comparecencia
18:30 horas del 13 de diciembre de 2023	18:30 horas del 13 de diciembre de 2023 a las 18:30 horas del 16 de diciembre de 2023	12:58 horas del 15 de diciembre de 2023

**c) Legitimación e interés jurídico:** El Partido Acción Nacional tiene interés jurídico, por ser el promovente en el procedimiento especial sancionador IEE/PES-030/2023 y comparece porque estima que debe confirmarse la resolución, de lo que deriva un interés incompatible con la parte actora.

**d) Personería.** Se tiene por acreditada la personería, toda vez que Damián Lemus Navarrete acude en calidad de representante ante el Consejo Estatal del Instituto.

#### IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

El tercero interesado sostiene que el juicio electoral presentado es improcedente, porque afirma que de conformidad con el artículo 352, numeral 1), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, la autoridad competente para resolver es el Consejo Estatal del Instituto.

Al respecto, este Tribunal considera infundada la causal invocada, toda vez que la naturaleza del acto impugnado se encuentra vinculada al trámite del procedimiento especial sancionador, específicamente en la parte del procedimiento relacionada con la emisión y ejecución de medidas cautelares, acerca de una queja tramitada en tal vía por la probable comisión de infracciones, durante un proceso electoral, sobre

conductas que pudieran constituir promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña o precampaña, derivado de la presunta colocación de propaganda electoral en distintos puntos de la ciudad.

Por lo anterior, la resolución que se adopte corresponde a una decisión con incidencia directa en el trámite del referido procedimiento especial sancionador. Procedimiento, en el que no tiene injerencia el Consejo Estatal, según se deduce de los artículos 274; 295, numeral 3), inciso c); 381 BIS.

Ahora bien, como se estableció en el considerando I, que para obviar repeticiones se tiene por reproducido en el presente considerando, partiendo del sentido lógico objetivo de las normas que comprende la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, la cadena impugnativa en lo relacionado con el procedimiento especial sancionador está bajo la competencia de este Tribunal. En este caso, a través de la vía del juicio electoral, por tratarse de la negativa de respuesta a la solicitud de aclaración del acuerdo medidas cautelares, cuyo supuesto no se encuentra comprendido dentro de alguna de las hipótesis de los medios de impugnación establecidos en la Ley Electoral local, por lo que resulta aplicable lo dispuesto en el Acuerdo General del Pleno de este Tribunal, identificado con clave TEE- AG-01/2018.

## **V. PLANTEAMIENTO DEL CASO**

Como se mencionó anteriormente, el acto reclamado consiste en el acuerdo emitido por la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto de fecha once de diciembre, dentro del procedimiento especial sancionador de clave IEE-PES-030/2023, por el que se acordó la negativa a dar respuesta a la solicitud de aclaración presentada por el denunciado, Cruz Pérez Cuellar, respecto de las medidas cautelares<sup>5</sup> aprobadas por la

---

<sup>5</sup> Acuerdo que emite la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral por el cual se declara parcialmente procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, parte denunciante en el Procedimiento Especial Sancionador IEE-PES-030/2023.

Comisión de Quejas y Denuncias, en la Décima Tercera Sesión Extraordinaria del año próximo pasado.

Con el medio de impugnación, el actor pretende que este Tribunal ordene al Instituto que se responda a la solicitud de aclaración de las medidas cautelares adoptadas.

## **1. AGRAVIOS**

Atendiendo a lo dispuesto por la Sala Superior<sup>6</sup>, que señala que el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el escrito que contenga la impugnación, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de la justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación obscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación; de tal lectura se encuentra que los motivos de inconformidad se sintetizan en lo siguiente:

- Violación al principio de legalidad reconocido en los artículos 14 y 16 Constitucional Federal, al no atenderse la solicitud de aclaración de las medidas cautelares adoptadas, ya que, a decir del recurrente, la negativa de respuesta emitida por la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias, en donde argumenta que no existe en Ley Electoral local un procedimiento para atender su solicitud, lo dejó en estado total de indefensión al no tener conocimiento sobre los actos, gestiones y trámites concretos sobre lo que se le ordenó llevar a cabo, para poder cumplir a cabalidad con la adopción de medidas cautelares, lo cual, le generó incertidumbre al no precisar el acto o conducta específica que debe llevar a cabo para cumplirla; lo que pudiera violar derechos de terceras personas

---

<sup>6</sup> Véase la Jurisprudencia 4/99, de la Sala Superior, con rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

- Violación al derecho humano de acceso a la justicia, dispuesto en el artículo 17 Constitucional Federal, que implica que todas las personas deben contar con procedimientos mediante los cuales se resuelvan las cuestiones que se ponen a consideración de la autoridad.
- Violación al derecho de petición que establece el artículo 8 de la Constitucional Federal, en relación a lo cual se señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, lo que no se satisface con el simple hecho de contestar que la ley no establece un procedimiento para atender la consulta, y que por tal motivo no se le dio respuesta.

## 2. ESTUDIO DE FONDO

Este Tribunal advierte que, con independencia de los agravios formulados por el actor, **debe revocarse el acto impugnado** en virtud de que existe falta de competencia de la autoridad señalada como responsable -*la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias*-, para emitir el acto reclamado. Lo anterior, según se desprende del análisis que corresponde hacer de oficio al respecto, según lo señalado por la Jurisprudencia 1/2013.

**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.

Este Tribunal arriba a tal conclusión, a partir de lo siguiente:

### A. Marco jurídico

Del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva el derecho fundamental de legalidad, en el sentido de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente; el cual, trasladado al ámbito procesal implica que los decretos, acuerdos o determinaciones en un proceso, juicio, instancia o recurso, para resultar válidas, han de ser tomadas por el órgano que es formal y materialmente competente.

Cabe decir que, en el ámbito del derecho administrativo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que **todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado** expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, **se dejaría al afectado en estado de indefensión**; esto, como se observa del criterio inscrito en la jurisprudencia siguiente:<sup>7</sup>

**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.** Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

<sup>7</sup> Jurisprudencia de clave P./J. 10/94, visible en la página 12, del tomo 77, mayo de 1994, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital: 205463

(Enfasis añadido)

En tal orden de ideas, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, es la legislación que traza la ruta de la participación política y electoral en Chihuahua, en la cual, entre otros, establece las reglas y el diseño de los medios de impugnación y el procedimiento especial sancionador, delineando las formalidades esenciales del procedimiento, en respeto del derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Es decir, los medios de impugnación y el procedimiento especial sancionador, se encuentran sujetos a que en su trámite se observen el derecho fundamental de acceso a la justicia, cuyas garantías y sus alcances son<sup>8</sup>:

1. **El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías** y dentro de un plazo razonable, **por un Juez o tribunal competente**, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter;
2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales;
3. **El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga;**
4. **El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial;** y,

---

<sup>8</sup> Véase la tesis de rubro: ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCION, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2, página 1096. Registro digital: 2001213

5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Así mismo, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en su artículo 3, establece que, entre otros, **la aplicación de las normas y procedimientos contenidos en esa Ley corresponde al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal Estatal Electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia.**

De igual forma señala, que **la interpretación de esa Ley se hará conforme a** los criterios gramatical, sistemático y funcional, y a **los derechos humanos reconocidos** en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Local, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, incluida la paridad de género. **A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho,** de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo relacionado con el procedimiento especial sancionador, la Ley Electoral local, en su artículo 273, prevee que todo partido político o persona con interés jurídico podrá acudir en denuncia ante el Instituto Estatal Electoral, por posibles violaciones de los sujetos regulados en la misma. Estableciendo, cuáles son los **órganos competentes para la tramitación** de dicho procedimiento, como sigue:

*Artículo 274.*

- 1) *Son órganos competentes para la **tramitación del Procedimiento Especial Sancionador**:*
- a) **La Comisión de Quejas y Denuncias.***
  - b) **La Secretaría Ejecutiva.***
  - c) **Las Asambleas Municipales, su Consejera o Consejero Presidente y su Secretaría Ejecutiva, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores.***

*Artículo 295*

- 1) *Son fines del Tribunal Estatal Electoral:*
- a) **Sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación y demás procedimientos establecidos en la presente Ley;***

...

3) **El Pleno del Tribunal Estatal Electoral** es competente y está facultado para:

a) Resolver en forma definitiva e inatacable;

...

c) Las denuncias por infracciones que se presenten en vía de **procedimiento especial sancionador** durante un proceso electoral relacionadas con propaganda política o electoral, actos anticipados de precampaña o campaña y violaciones a lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

...

(Enfasis añadido)

Luego, de lo establecido en los artículos 280, numeral 1); 287 BIS, numeral 5); 287 TER numerales 1) y 2); y, 289, numeral 4), de la Ley Electoral del Estado, se deduce que, la Secretaría Ejecutiva del Instituto instruirá el procedimiento especial sancionador, dentro y fuera del proceso electoral, entre otros supuestos, cuando se denuncien conductas que constituyan infracciones en materia electoral, y que cuenta con la atribución de admitir o desechar la denuncia en los plazos establecidos en dicha ley. **Que en el caso que se haya presentado solicitud de medidas cautelares**, si no se actualiza una causal de notoria improcedencia, la Secretaría Ejecutiva, después de haber admitido la queja o denuncia, la remitirá inmediatamente con las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a **la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva** en un plazo de veinticuatro horas.

En lo que toca a la integración y actuación de la Comisión de Quejas y Denuncias, se deduce de los artículos 59, numeral 1), inciso b); 65, numeral 1), inciso kk); 67, numeral 5) de de la Ley Electoral del Estado, en correlación con artículos 3, segundo párrafo; 8; 13, numeral 9); 24; 25; 27; 28; 32; 34; 35; 36; 42 del Reglamento de Comisiones de las Consejerías Electorales del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua<sup>9</sup>, lo siguiente:

a) **Es un órgano colegiado, integrado por Consejeras o Consejeros Electorales del Consejo Estatal.**

<sup>9</sup> Visible en:

[https://ieechihuahua.org.mx/sistema/archivos/menu/normateca/reglamento\\_de\\_comisiones\\_de\\_consejeras\\_y\\_consejeros\\_electorales.pdf](https://ieechihuahua.org.mx/sistema/archivos/menu/normateca/reglamento_de_comisiones_de_consejeras_y_consejeros_electorales.pdf)

- b) Se integra por una presidencia a cargo de una consejería; vocalías también ocupadas por consejerías; y, una Secretaría Técnica a cargo de persona funcionaria del Instituto.
- c) **Es la Comisión, en pleno, quien ejerce las atribuciones que le confiere la Ley.**
- d) La Comisión **actúa a través de las sesiones**, que se convocan y celebran, con arreglo a un orden del día que se vote.
- e) La **presidencia y las vocalías de la Comisión**, son quienes tienen derecho a **voto, para aprobar los actos de la Comisión.**
- f) **Los actos que acuerden para el ejercicio de las facultades de la Comisión, deben ser aprobados por mayoría de votos de las Consejerías integrantes.**

Por otra parte, en lo que corresponde a las atribuciones de la presidencia de las Comisiones, el artículo 18 del citado del Reglamento de Comisiones, las limita a lo siguiente:

*Artículo 18. Corresponde a la Presidencia de la Comisión:*

- 1) **Convocar a las sesiones** ordinarias y extraordinarias de las comisiones.
- 2) *Definir el orden del día de cada sesión, así como la modalidad presencial, virtual o híbrida en que se llevará a cabo la sesión.*
- 3) **Definir el orden del día de cada sesión.**
- 4) *Modificar la fecha de celebración de una sesión ordinaria aprobada por la Comisión, de forma unilateral o atendiendo a la manifestación expresa de la mayoría de las vocalías. Ello en términos del artículo 27 BIS de este Reglamento.*
- 5) **Dirigir las sesiones de su Comisión.**
- 6) **Solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión someter a votación los proyectos de acuerdo, resolución, programas o dictámenes.**
- 7) *Solicitar los informes y documentos necesarios para el cumplimiento de los asuntos de su competencia a las áreas del Instituto.*
- 8) **Garantizar que los integrantes de la Comisión, y, en su caso, las Representaciones cuenten oportunamente con toda la información necesaria para el desarrollo de las sesiones.**
- 9) *Participar en la discusión de los asuntos contenidos en el orden del día de la sesión de que se trate.*
- 10) *Iniciar y concluir la sesión, así como decretar los recesos que fueren necesarios, en los casos y con las condiciones que establece el Reglamento.*
- 11) *Tomar las medidas necesarias para el adecuado desarrollo de las sesiones.*
- 12) *Solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión someter a votación los proyectos de acuerdo, resolución, programas o dictámenes.*
- 13) **Votar los proyectos de acuerdo o de resolución, programas o dictámenes.**
- 14) **En caso de empate, tener el voto de calidad para definir los asuntos a consideración de la Comisión que preside.**
- 15) *Declarar a la Comisión en sesión permanente cuando así lo acuerde la mayoría de sus integrantes con derecho a voto.*
- 16) *Determinar en forma razonada, en función de la naturaleza de los asuntos enlistados en el orden del día, si la sesión a la que se convoca es de carácter público o privado.*
- 17) *Declarar, por causas de fuerza mayor o caso fortuito, la suspensión temporal de las sesiones.*

18) *En caso de ausencia temporal, designar a alguna Vocalía para que la supla en las sesiones.*

19) *Previo al inicio de la discusión del punto correspondiente, excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos, por alguna causa que pudiera representar un conflicto de intereses.*

20) **Firmar, junto con la Secretaría Técnica de la Comisión, las minutas o actas y los acuerdos, resoluciones y dictámenes que se emitan.**

21) *Las demás que les confiera la Ley, y la normativa que rige al Instituto.*

(Enfasis añadido)

## B. Decisión

**Del análisis del marco jurídico antes citado, se puede extraer que, ante la solicitud de aclaración planteada, el órgano competente para dar respuesta lo es la Comisión de Quejas y Denuncias, en virtud que es quien cuenta con facultades implícitas para hacerlo. No así el presidente de la referida Comisión, como ocurrió en la especie.**

**La competencia es un requisito fundamental para la validez de los actos de autoridad, por lo que sí estos son emitidos por autoridad no competente, no se les puede reconocer eficacia jurídica<sup>10</sup>, ya que son contrarios a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.**

**AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.** La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las

<sup>10</sup> Tesis: 2a. CXCVI/2001 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, octubre de 2001, página 429. Registro digital: 188678

hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

(Enfasis añadido)

Como es sabido, **el procedimiento especial sancionador, en su trámite es de carácter biinstancial**<sup>11</sup> -el procedimiento se desahoga entre el Instituto y este Tribunal-, **correspondiendo la primera etapa desahogarla al Instituto, a través de la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Quejas y Denuncias, en lo que cada una de ellas sea competente.**

**En la referida etapa, los órganos del Instituto mencionados, se constituyen en directores del proceso en la parte que son competentes**, por lo que, atendiendo al principio dispositivo, no sólo deben vigilar que se cumplan a cabalidad las reglas del contradictorio, sino que **tienen a su cargo diversas obligaciones, tales como seguir el orden previamente establecido en la legislación para el desarrollo del proceso y estar al pendiente de las peticiones formuladas por las partes, a fin de que tengan una respuesta oportuna y congruente**, no sólo con el estado procesal en que se encuentre el proceso, sino con lo solicitado, pues ello forma parte de las obligaciones que les incumben<sup>12</sup>.

**PRINCIPIO DISPOSITIVO. SU ALCANCE FRENTE AL JUZGADOR COMO DIRECTOR DEL PROCESO.** La circunstancia de que el principio dispositivo impida la actuación oficiosa del juzgador en asuntos en los que la controversia sólo atañe a los particulares, no implica que el juez sea un ente totalmente pasivo, carente de obligaciones que incidan en el impulso del procedimiento, pues si bien la iniciación de éste y su impulso está en manos de los contendientes y no de aquél, no debe soslayarse que él es el director del proceso y como tal, no sólo debe vigilar que se cumplan a cabalidad las reglas del contradictorio, sino que tiene a su cargo diversas obligaciones, tales como seguir el orden previamente establecido en la legislación para el desarrollo del proceso y estar al pendiente de las peticiones formuladas por las partes, a fin de que tengan una respuesta oportuna y congruente, no sólo con el estado procesal en que se encuentre el proceso, sino con lo solicitado, pues ello forma parte de las obligaciones que le incumben. Así, si bien las partes deben ofrecer

<sup>11</sup> Véase la resolución emitida en el expediente SUP-REP-60/2021 y acumulados,

<sup>12</sup> Tesis: 1a. CCVII/2013 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 567. Registro digital: 2004059

las pruebas que estimen convenientes, preparándolas para su desahogo, es el juzgador quien debe decidir si su preparación es o no adecuada, si deben o no admitirse, pronunciarse sobre el correspondiente desahogo y, una vez que las partes cumplen con esa carga, debe acatar la obligación que de ella se derive; de ahí que, por regla general, resulta innecesario que las partes insistan en peticiones que a pesar de haberse formulado oportunamente sean omitidas, pues esa omisión representa una traba innecesaria, carente de razonabilidad en el derecho de acceso a la justicia, en tanto deriva del incumplimiento injustificado de una obligación a cargo del juzgador.

(Enfasis añadido)

Así, acorde a las disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y el Reglamento de Comisiones de las Consejerías Electorales del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, que previamente se han citado, se desprende que lo relacionado con la resolución de las medidas cautelares es competencia la Comisión de Quejas y Denuncias, la que actúa de manera colegiada; y, que en ningún momento lo son de la presidencia de dicha Comisión, ya que no se deduce así en lo dispuesto por el artículo 18 del Reglamento de Comisiones de las Consejerías Electorales del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, que trata de cuáles son las atribuciones de los presidentes de las Comisiones.

Con base en lo anterior, si bien la Ley Electoral del Estado de Chihuahua no prevé de manera expresa lo relacionado con la posibilidad de formular solicitud de aclaración, sobre la resolución que en medidas cautelares adopte a Comisión de Quejas y Denuncias, debe entenderse que ello se encuentra implícito derivado como una consecuencia lógica de lo que es de su competencia, en el trámite del procedimiento especial sancionador.

Con relación a las normas implícitas, Carlos Emilio Arenas Bátiz, al hablar sobre el Derecho Electoral Implícito en los Silencios de la Ley<sup>13</sup>, refiere que sobre el Derecho Implícito existen diversas nociones que, en general, coinciden en considerarlo como **aquel derecho que no se encuentra directamente expresando en el texto de las normas jurídicas escritas,**

---

<sup>13</sup> Carlos Emilio Arenas Bátiz. El Derecho Electoral Implícito en los Silencios de la Ley. Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Morelia 2002. Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico del TEPJF.

**pero, que se encuentra de algún modo incluido en el orden jurídico.**

El referido autor, concluye lo anterior, apoyándose en lo otros autores:

Por ejemplo, sobre la noción de "norma implícita", Ezquiaga Ganuzas escribe lo siguiente: "En el lenguaje de los juristas puede encontrar la expresión 'norma implícita' al menos en tres sentidos: a) En primer lugar, como **normas derivadas de las normas expresas o explícitas**. Si estas últimas son las imputables a una específica disposición como significado según su concreta interpretación, **las normas implícitas serían sus consecuencias lógicas. Un sistema normativo estaría integrado**, según la ya clásica noción de Alchourr y Bulygin, **por tanto, también por todas las consecuencias lógicas de las normas que componen**. b) En segundo lugar, suele utilizarse la expresión norma implícita para referirse a las *normas inexpressas*, es decir, las que no pueden ser reconocidas con el significado de una precisa disposición redactada por una autoridad administrativa, sino de una combinación de disposiciones (o parte de disposiciones). c) En tercer lugar, se habla de normas implícitas que para diferenciarlas de las "derivadas" y de las "inexpressas" podrían denominarse "normas implícitas en sentido estricto", para referirse a las proporcionadas por los diferentes instrumentos para la solución de lagunas normativas."

(Enfasis añadido)

De igual forma, el derecho no directamente expreso en la ley, puede identificarse con apoyo en los denominados principios generales del derecho, entendidos como *criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador*<sup>14</sup>.

Dichos principios, tienen dentro de sus funciones la orientación de la labor interpretativa de las normas del Derecho positivo; y, la de ser fuente en caso de insuficiencia de ley<sup>15</sup>.

**PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO.** Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental.- La operancia de estos principios en toda su extensión -para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para

<sup>14</sup> Diccionario de Derecho. Rafael de Pina Vara. Páginas 398 y 399, Décima quinta edición. Editorial Porrúa. México 1988.

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989, página 573. Registro digital: 228881

otros como su orientación a fin- no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho.- **Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales**; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.

Al respecto, la Sala Superior también ha razonado lo siguiente en la tesis<sup>16</sup>

CXX/2001:

**LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.** Una máxima de experiencia, relacionada con la solución de conflictos derivados de la existencia de una laguna legal, conduce a la determinación de que, cuando se presenten circunstancias anormales, explicablemente no previstas **en la normatividad rectora de una especie de actos, la autoridad competente para aplicar el derecho debe buscar una solución con base en el conjunto de principios generales rectores en el campo jurídico de que se trate, aplicados de tal modo, que armonicen para dar satisfacción a los fines y valores tutelados en esa materia.** Lo anterior es así, porque la norma jurídica tiende, originariamente, a establecer anticipadamente criterios de actuación seguros, que pongan en evidencia las semejanzas y diferencias de los supuestos jurídicos, para que al aplicar la ley se realice un ejercicio de deducción y se ubique el asunto concreto en lo dispuesto por el precepto legal de modo general abstracto e impersonal, para resolver el asunto planteado en un marco de igualdad jurídica. Empero, el trabajo legislativo, por más exhaustivo y profesional que sea, no necesariamente puede contemplar todas las particularidades ni alcanza a prever todas las modalidades que pueden asumir las situaciones reguladas por los ordenamientos, mediante disposiciones más o menos específicas o identificables y localizables, sino que se ocupan de las cuestiones ordinarias que normalmente suelen ocurrir, así como de todas las que alcanzan a prever como posibles o factibles dentro del ámbito en que se expiden y bajo la premisa de que las leyes están destinadas para su cumplimiento, sobre todo en lo que toca a axiomas que integran las partes fundamentales del sistema; lo que encuentra expresión en algunos viejos principios, tales como los siguientes: Quod raro fit, non observant legislatores, (Los legisladores no consideran lo que rara vez acontece); Non debent leges fieri nisi super frequenter accidentibus; (Non se deuen fazer las leyes, si non sobre las cosas que suelen acaescer a menudo. E... non sobre las cosas que vinieron pocas veces); Ex his, quae forte uno aliquo casu accidere possunt, iura non constituuntur (Sobre lo que por casualidad puede acontecer en algún que otro caso no se establecen leyes). Lo anterior lleva a la conclusión de que no es razonable pretender que ante situaciones extraordinarias, el caso o asunto concreto se encuentre regulado a detalle, pero tampoco que se quede sin resolver. Por tanto,

<sup>16</sup> Toda tesis aislada o de jurisprudencia de la Sala Superior, puede ser consultada en <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

ante el surgimiento de situaciones extraordinarias previstas por la ley, **es necesario completar la normatividad en lo que se requiera, atendiendo siempre a las cuestiones fundamentales que se contienen en el sistema jurídico positivo, además de mantener siempre el respeto a los principios rectores de la materia, aplicados de tal modo que se salvaguarde la finalidad de los actos electorales y se respeten los derechos y prerrogativas de los gobernados**, dentro de las condiciones reales prevalecientes y con las modalidades que impongan las necesidades particulares de la situación.

(Enfasis añadido)

Entonces, acorde con lo mencionado, el artículo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, señala que **la interpretación de ésta se hará, entre otros, conforme a los derechos humanos reconocidos; y, que a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho**, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a lo anterior, de lo mencionado en el marco jurídico, se advierte que, a la Comisión de Quejas y Denuncias, como uno de los órganos competentes para la tramitación del Procedimiento Especial Sancionador, se le impone:

- i. La obligación de respetar las garantías que comprende el derecho fundamental de acceso a la justicia: cumpliendo con atender el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías, y desarrollando las posibilidades del recurso judicial efectivo.
- ii. La obligación que se deduce del principio dispositivo, para estar al pendiente de las peticiones formuladas por las partes, a fin de que tengan una respuesta oportuna y congruente con lo solicitado.

Por lo tanto, el deber de dar cumplimiento a lo anterior, aún y cuando la ley no sea expresa con relación a la solicitud de aclaración que nos ocupa, permiten inferir que dicha Comisión de Quejas y Denuncias cuenta implícitamente con la competencia para dar trámite y resolver la solicitud de aclaración. Toda vez que tal solicitud se encuentra íntimamente

relacionada con aquello sobre lo que sí existe mención en la redacción de la ley, la resolución de medidas cautelares.

Suponer lo contrario, implicaría que se deje de reconocer el derecho de acceso a la justicia de las partes dentro del procedimientos especial sancionador, puesto que ambas deben contar con la posibilidad de plantear la referida solicitud de aclaración y que exista un pronunciamiento sobre la materia de tal aclaración.

Es así, como se llega a la conclusión que la competencia para responder la solicitud de aclaración de las medidas cautelares, que es antecedente del acto reclamado, es de la Comisión de Quejas y Denuncias, y no de su presidencia. De ahí, que **deba revocarse el acto impugnado**.

Por lo antes expuesto y fundado se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **REVOCA** el acuerdo dictado por la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se determinó la negativa de respuesta a la solicitud de aclaración del acuerdo medidas cautelares emitido por dicha Comisión en pleno, dentro del procedimiento especial sancionador con clave IEE-PES-030/2023; y, como consecuencia, se **ORDENA** a la Comisión de Quejas y Denuncias que dé respuesta a la referida solicitud de aclaración, lo cuál deberá ocurrir dentro del termino de tres días siguientes a que se le notifique la presente resolución; debiendo informar lo anterior a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que emita la respuesta a la solicitud de aclaración.

**SEGUNDO.** En consecuencia se deja sin efectos todo lo actuado en relación a la ejecución de las medidas cautelares, incluidos acuerdos, resoluciones, o medidas de apremio dictados ya sea por la Comisión u órgano distinto del Instituto, emitidos de manera posterior al acto reclamado, lo anterior ante la falta de eficacia jurídica del acuerdo emitido

por la Presidencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral, derivado de la falta de competencia que se actualiza.

**TERCERO.** Se solicita al Instituto que en auxilio a las labores de este Tribunal se notifique personalmente a Cruz Pérez Cuellar la presente sentencia a través de la Asamblea Municipal de Juárez, debiendo comunicar a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que esto ocurra.

**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 la Secretaria General Provisional, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

**SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**HUGO MOLINA MARTÍNEZ  
MAGISTRADO**

**GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA  
RAMÍREZ  
MAGISTRADO EN FUNCIONES**

**NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ  
SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL**

La suscrita 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 **JE-165/2023** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el veinticinco de enero de dos mil veinticuatro a las dieciocho horas. **Doy Fe.**