

EXPEDIENTE: JE-208/2025 Y SU ACUMULADO¹

ACTORES: ANDREA CHÁVEZ TREVIÑO Y MORENA.

AUTORIDADES

RESPONSABLES: SECRETARIO EJECUTIVO Y CONSEJERA PRESIDENTA, AMBOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL²

MAGISTRADO PONENTE: HUGO MOLINA MARTÍNEZ

SECRETARIADO: AYMEE OROZCO PROA

COLABORÓ: ELIZABETH AGUILAR HERRERA Y CORINA MABEL VILLEGAS CHAVIRA

Chihuahua, Chihuahua, veintitrés de enero del dos mil veintiséis.³

Sentencia del Tribunal Estatal Electoral por medio de la cual se determina:

- a) **Acumular** el expediente JE-209/2025 al similar JE-208/2025, por ser éste el más antiguo, dada la conexidad entre los actos impugnados y la pretensión de las partes.
- b) La **improcedencia** de la acción excitativa promovida por Andrea Chávez Treviño, por las razones descritas en la presente resolución.
- c) El **sobreseimiento parcial** del similar identificado como JE-208/2025, al haberse actualizado una causal de improcedencia

¹ JE-209/2025 del índice de este Tribunal

² Por conducto de Víctor Hugo Sondón Saavedra, representante de dicho Partido Político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

³ En lo sucesivo las fechas que se mencionen corresponderán al año dos mil veinticinco, salvo mención en contrario.

prevista en la normativa electoral, por las razones que se describen en la presente resolución.

- d) Confirmar** el acuerdo de admisión y el relativo a la imposición de medidas cautelares dictado en los expedientes de clave IEE-PSO-004/2025 y su acumulado.⁴

Glosario	
Consejo Estatal	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
Consejera Presidenta	Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Consultorio médico	El ubicado en la avenida Sebastián Lerdo de Tejada, en esquina con la calle Zaragoza Norte, en la Colonia Centro, con código postal 33470, en la cabecera municipal de Guadalupe y Calvo, en el Estado de Chihuahua.
Denunciada	Andrea Chávez Treviño, Senadora de la República por el Estado de Chihuahua
Instituto / IEE	Instituto Estatal Electoral
JE	Juicio Electoral
Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Chihuahua vigente
MORENA	Partido Movimiento de Regeneración Nacional
OPLE	Organismo Público Local Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSO	Procedimiento Sancionador Ordinario
RAP	Recurso de Apelación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional	Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Secretario Ejecutivo	Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. ANTECEDENTES

1.1. Presentación de denuncia del Partido Acción Nacional ante el INE.

El uno de abril, Víctor Hugo Sondón Saavedra, representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del INE, presentó una queja con solicitud de medidas cautelares en su modalidad de tutela

⁴ IEE-PSO-005/2025, ambos del índice del Instituto Estatal Electoral.

preventiva, en contra de la Senadora de la República por el Estado de Chihuahua, Andrea Chávez Treviño, por el partido político MORENA, así como contra dicho partido político por *culpa in vigilando*, y/o contra quien resulte responsable.

La queja se refiere a presuntos actos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos y propaganda gubernamental, derivado de la realización de una supuesta campaña destinada a posicionar la imagen de la Senadora en el Estado de Chihuahua, lo anterior presuntamente complementado con aportaciones privadas, mediante las denominadas '*Caravanas*' y '*Brigadas de Salud*', a través de las cuales aparentemente presta servicios médicos a la ciudadanía, en unidades médicas móviles que están rotuladas con su nombre e imagen fotográfica, buscando con ello, afirman, posicionarse de forma anticipada para el próximo proceso electoral.

- 1.2. Acuerdo de incompetencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE del expediente UT/SCG/CA/PAN/CG/62/2025.** El uno de abril, con motivo del análisis preliminar de los hechos materia de la denuncia, se advirtió que las conductas señaladas no son de competencia del INE, ya que las mismas corresponden al ámbito de actuación del Organismo Público Local Electoral del Estado de Chihuahua, además, se ordenó la remisión del escrito original y el acuerdo en cita al OPLE.
- 1.3. Remisión de constancias del expediente de clave UT/SCG/CA/PAN/CG/62/2025, al Instituto Estatal Electoral.** El dos de abril, el INE remitió al Instituto Estatal Electoral las constancias mencionadas en el punto anterior, para su debida sustanciación y resolución.
- 1.4. Radicación y reserva de admisión del expediente de clave IEE-PSO-004/2025.** El cuatro de abril, el Instituto ordenó iniciar el Procedimiento Sancionador Ordinario, al considerar, con base en un análisis preliminar de los hechos denunciados, que éstos no afectan el proceso electoral en curso. Asimismo, dispuso la formación y el registro

del expediente correspondiente en el libro de gobierno del Instituto y reservó su determinación sobre la admisión o desechamiento de la denuncia y el pronunciamiento respecto de las medidas cautelares solicitadas.

1.5. Presentación de denuncia del Partido Revolucionario Institucional.

El siete de abril, César Alejandro Domínguez Domínguez, representante del Partido Revolucionario Institucional, presentó una denuncia con solicitud de medidas cautelares en contra del partido político MORENA, así como de la Senadora Andrea Chávez Treviño y del ciudadano Fernando Padilla Farfán y/o de quienes resulten responsables, por la probable comisión de conductas que podrían constituir violaciones al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, actos anticipados de campaña y la obtención de financiamiento público de procedencia ilícita.

Lo anterior, por presuntamente estar brindando servicios médicos gratuitos a la población de ciudad Juárez y ciudad Delicias, cuyo costo, según refiere, requiere de gastos médicos personales y operativos que ascienden a un aproximado de diez millones de pesos mensuales (*Diez millones de pesos 00/100 M.N.*), recurso que presuntamente deviene de la clase empresarial, además de usar su nombre e imagen personal.

1.6. Acuerdo de incompetencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE del expediente UT/SCG/CA/PRI/JL/CHIH/69/2025.

El siete de abril, con motivo del análisis preliminar de los hechos materia de la denuncia, se advirtió que las conductas señaladas no son de competencia del INE, ya que las mismas corresponden al ámbito de actuación del Organismo Público Local Electoral del Estado de Chihuahua, además, se ordenó la remisión del escrito original y el acuerdo en cita al OPLE.

1.7. Remisión de constancias del expediente de clave UT/SCG/CA/PRI/JL/CHIH/69/2025, al Instituto. El ocho de abril, el INE remitió el escrito original y el acuerdo señalado en el punto anterior, al Instituto Estatal Electoral, para su debida sustanciación y resolución.

1.8. Radicación y reserva de admisión del expediente de clave IEE-PSO-005/2025. El once de abril, el Instituto ordenó iniciar el Procedimiento Sancionador Ordinario, al considerar, con base en un análisis preliminar de los hechos denunciados, que éstos no afectan el proceso electoral en curso. Asimismo, dispuso la formación y el registro del expediente correspondiente en el libro de gobierno del Instituto y reservó su determinación sobre la admisión o desechamiento de la denuncia.

1.9. Admisión de los Procedimientos Sancionadores Ordinarios. El veinticuatro de abril, el Secretario Ejecutivo del Instituto admitió los Procedimientos Sancionadores Ordinarios promovidos por los partidos políticos PAN y PRI, en contra de Andrea Chávez Treviño, en su calidad de Senadora de la República por el Estado de Chihuahua, postulada por el partido político MORENA; así como en contra de Fernando Padilla Farfán, el propio partido y/o quienes resulten responsables, por la presunta comisión de los hechos descritos con anterioridad.

1.10. Determinación de las medidas cautelares. El veinticinco de abril, la Consejera Presidenta dictó acuerdo mediante el cual resolvió sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, determinando ordenar a la denunciada:

- a) El retiro de su nombre, cargo e imagen tanto del camión tipo ambulancia que aparentemente fue entregado en el Municipio de Namiquipa, así como de los camiones que prestan atención médica a lo largo del Estado de Chihuahua.
- b) El retiro de su nombre, cargo e imagen del consultorio médico ubicado en la avenida Sebastián Lerdo de Tejada, en esquina con la calle Zaragoza Norte, en la Colonia Centro, con código postal 33470, en la cabecera municipal de Guadalupe y Calvo, en el Estado de Chihuahua.
- c) El retiro temporal de su red social Facebook, de diversas publicaciones relacionadas con los hechos materia de denuncia.

- 1.11. Presentación del medio de impugnación por parte de Andrea Chávez Treviño.** El treinta de abril, mediante escrito presentado ante el Instituto, Andrea Chávez Treviño interpuso medio de impugnación en contra del acuerdo de admisión de los Procedimientos Sancionadores Ordinarios descritos, así como en contra del acuerdo de medidas cautelares señaladas en el punto que antecede.
- 1.12. Presentación del medio de impugnación por parte de MORENA.** En la misma fecha, mediante escrito presentado ante el Instituto, Luis Daniel López Rodríguez, en su carácter de Representante propietario de dicho partido ante el Consejo Estatal del Instituto, interpuso medio de impugnación en los términos expuestos en el punto precedente.
- 1.13. Tercero interesado.** El seis de mayo, el PAN, compareció como tercero interesado, argumentando que los hechos denunciados si inciden en el futuro proceso electoral, el cual si bien aún no inicia formalmente, se encuentra en el debate público; refiriendo además que la Senadora Andrea Chávez Treviño ha manifestado expresamente su intención de participar en dicho proceso electoral que inicia en el año dos mil veintiséis, por lo que sus actos pueden constituir una incidencia indebida e ilegal; es por ello el motivo de la queja inicial,⁵ a fin de garantizar que los principios de equidad e imparcialidad a la que están obligados los servidores públicos, sea restaurado.
- 1.14. Registro y turno del expediente de clave RAP-191/2025.** Una vez recibido el medio de impugnación en este Tribunal, por acuerdo de Presidencia, el doce de mayo, se ordenó formar y registrar el expediente con la clave RAP-191/2025; asignando el turno del asunto a la Ponencia del Magistrado Hugo Molina Martínez.
- 1.15. Registro y turno del expediente de clave RAP-192/2025.** Recibido el medio de impugnación, mediante acuerdo de la Presidencia de este Tribunal, de fecha doce de mayo, se ordenó la integración y registro del expediente bajo la clave RAP-192/2025, turnándose el conocimiento del asunto a la Ponencia del Magistrado Hugo Molina Martínez.

⁵ Presentada ante el Instituto Nacional Electoral.

1.16. Acuerdo de Pleno de clave RAP-191/2024 y acumulado. El dieciséis de mayo, este Tribunal emitió acuerdo plenario mediante el cual declaró la improcedencia de los recursos de apelación interpuestos por Andrea Chávez Treviño y el partido político MORENA en contra del acuerdo de admisión y el relativo a la imposición de diversas medidas cautelares, dictados dentro del Procedimiento Sancionador Ordinario identificado con la clave IEE-PSO-004/2025 y su acumulado⁶ y, ordenó el reencauzamiento al Instituto local.

1.17. Presentación de la demanda en contra del acuerdo de Pleno emitido por el Tribunal. El dieciocho de mayo, la parte actora presentó una demanda para controvertir el acuerdo plenario indicado en el punto anterior.

1.18. Consulta sobre la competencia de la Sala Regional Guadalajara. El veintiuno de mayo, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Guadalajara, emitió acuerdo por el que formuló una consulta competencial para conocer el medio de impugnación.

1.19. Turno Sala Superior. El veintiuno de mayo, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior, turnó el expediente SUP-JG-48/2025 a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, a efecto de su conocimiento y resolución.

1.20. Sentencia SUP-JG-048/2025. El once de junio, la Sala Superior emitió resolución, mediante la cual consideró fundado el motivo de disenso y determinó revocar la resolución impugnada, a efecto de que este Tribunal reencauce la demanda a Juicio Electoral, e instruya al Instituto cesar la tramitación de los recursos de revisión interpuestos.

1.21. Notificación electrónica de la sentencia. El doce de junio, se notificó a la Secretaría General de este Tribunal vía correo electrónico oficial, la sentencia emitida por la Sala Superior dentro del expediente de clave SUP-JG-048/2025.

⁶ IEE-PSO-005/2025 del índice de este Tribunal.

- 1.22. Acuerdo de recepción y convocatoria.** Mediante acuerdo de fecha trece de junio, la Ponencia Instructora tuvo por recibido el cuadernillo de clave **C-211/2025**, asimismo se ordenó circular el acuerdo de Pleno a efecto de dar cumplimiento con lo ordenado por la Sala Superior y se solicitó convocar a sesión privada de Pleno para su discusión y en su caso, aprobación.
- 1.23. Acuerdo Plenario.** El dieciséis de junio, el Pleno de este Tribunal determinó, entre otras cuestiones, la improcedencia de la vía de Recurso de Apelación y se instruyó la formación y registro de los Juicios Electorales correspondientes.
- 1.24. Forma, registra y turno.** De acuerdo con lo precisado en el punto anterior, por acuerdos de Presidencia, se ordenó formar y registrar los Juicios Electorales identificados con los numerales **JE-208/2025** y **JE-209/2025**, asignando el turno de los asuntos a la Ponencia del Magistrado Hugo Molina Martínez.
- 1.25. Excitativa de justicia.** Con fecha diecinueve de enero del presente, se recibió en la Ponencia Instructora un escrito signado por Andrea Chávez Treviño, en el cual solicitaba la impartición de justicia pronta y expedita, refiriéndose al medio de impugnación presentado y, de igual manera, autorizó a diversas personas para oír y recibir notificaciones.
- 1.26. Excusa.** El diecinueve de enero del año en curso, el Magistrado Instructor presentó una solicitud de excusa al Pleno de este Órgano Jurisdiccional, al advertir que uno de los autorizados por la promovente laboró en este Tribunal.
- 1.27. Resolución de incidente de excusa.** Con fecha veintiuno de enero del presente, el Pleno de este Tribunal determinó que la excusa planteada por el Magistrado Instructor resultaba **infundada**.
- 1.28. Admisión.** El veintiuno de enero del año en curso, la Ponencia instructora, entre otras cuestiones, admitió los expedientes de mérito y declaró abierto el periodo de instrucción.

1.29. Cierre de instrucción, circulación del proyecto y convocatoria.

Mediante auto de fecha veintidós de enero del presente, se tuvo por cerrada la instrucción, se ordenó a la Secretaría General circular el proyecto de resolución y se convocó a sesión pública del Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación.

2. CONSIDERANDOS

2.1 Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer y resolver los medios de impugnación interpuestos por las partes promoventes, en virtud de que consisten en Juicios Electorales reencauzados por este Tribunal en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente de clave SUP-JG-48/2025.

2.2 Acumulación.

Atendiendo a que, de los medios de impugnación referidos en el punto **1.24** del apartado de **ANTECEDENTES**, se desprende la conexidad en la pretensión e idénticos actos reclamados, se decreta la acumulación del Juicio Electoral identificado con la clave **JE-209/2025** al diverso **JE-208/2025**, al ser el más antiguo. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 343 numeral 1) de la Ley Electoral.

3. CUESTIÓN PREVIA.

3.1 Sobreseimiento parcial del JE-208/2025

Previo a efectuar el análisis de procedencia de los medios de impugnación interpuestos, es necesario realizar la siguiente precisión:

El Tribunal Electoral ha determinado que se materializa el interés jurídico procesal cuando en el medio de impugnación se plantea la afectación de algún **derecho sustancial de quien promueve y se**

demuestra que la intervención de la autoridad jurisdiccional es necesaria y útil para reparar dicha afectación.⁷

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los elementos constitutivos del interés jurídico son:

- a) La existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado, y
- b) El acto de autoridad afecta ese derecho, de lo que se puede derivar el agravio correspondiente.

Así, quien pretende acudir a un mecanismo de tutela judicial debe estar ante una situación en donde es factible que se incida de manera directa e inmediata sobre su esfera jurídica de derechos.

Por otra parte, el interés legítimo no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, sino a que la tutela jurídica corresponda a la *“especial situación frente al orden jurídico”*.

En ese sentido, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que:

- a) Exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho a una colectividad;
- b) El acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y
- c) El promovente pertenezca a esa colectividad.

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que el interés legítimo requiere acreditar la afectación a un derecho grupal o la violación de un derecho

⁷ Sirve de apoyo a lo anterior lo señalado en la jurisprudencia 7/2002 de rubro ***“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.”***

que afecte especialmente a un grupo determinado y que la parte actora forme parte de dicho grupo.⁸

Delimitado lo anterior, se procedieron a analizar los actos reclamados por cada uno de los actores en los Juicios Electorales al rubro citados, así como los motivos de agravio planteados, tal y como se ilustra en el recuadro siguiente:

EXPEDIENTE	PARTE ACTORA	ACTOS RECLAMADOS
JE-208/2025	MORENA	- Admisión del PSO. - Acuerdo de medidas cautelares
JE-209/2025	Andrea Chávez Treviño	- Admisión del PSO. - Acuerdo de medidas cautelares

Del recuadro que antecede se desprende que el Partido Político MORENA impugnó tanto el acuerdo de admisión del PSO como el acuerdo de medidas cautelares de fecha veinticinco de abril.

Al respecto, cabe precisar que en el acuerdo de medidas cautelares impugnado, la autoridad responsable determinó lo siguiente:

“6.1. Ordenar a Andrea Chávez Treviño, Senadora de la República por el partido Morena que, en un plazo que no podrá exceder de **tres días hábiles, contando a partir de la notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para llevar a cabo lo siguiente:**

- a) **El retiro de su nombre, cargo e imagen tanto del camión tipo ambulancia que aparentemente fue entregado en el municipio de Namiquipa, como de los camiones que prestan atención médica a lo largo del estado de Chihuahua y que según la información que obran en autos del procedimiento en apariencia son cuatro;**
- b) **El retiro de su nombre y cargo e imagen del consultorio médico ubicado en la avenida Sebastián Lerdo de Tejada, en esquina con la calle Zaragoza Norte en la colonia Centro con Código Postal 33470, en la cabecera municipal de Guadalupe y Calvo, en el estado de Chihuahua.**

6.2. Ordenar a Andrea Chávez Treviño, Senadora de la República por el partido Morena que, en un plazo que no podrá exceder de **tres días hábiles, contando a partir de la notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para llevar a cabo el retiro de manera temporal de su red social**

⁸ Sirve de apoyo a lo anterior lo señalado en la jurisprudencia 9/2015 de rubro **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”**

Facebook, las publicaciones alojadas en las siguientes ligas electrónicas:

#	Liga
1	https://www.facebook.com/share/p/16JBPKQnjp/
2	https://www.facebook.com/share/p/1AHKZTH1a9/
3	https://www.facebook.com/share/p/1FfxbUxABP/
4	https://www.facebook.com/share/p/19gZnathuz/
5	https://www.facebook.com/share/p/1BdCTYqDeC/
6	https://www.facebook.com/share/p/1DHouaBrAZ/
7	https://www.facebook.com/share/p/14JpdX7HEa/

(...)

6.3. Se apercibe a Andrea Chávez Treviño, Senadora de la República por el partido Morena que, de no dar cumplimiento a lo ordenado, se tomarán las medidas necesarias, aplicando, en su caso, el medio de apremio consistente en una multa hasta por cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, en el cumplimiento de las atribuciones del Instituto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 255, 277, numeral 10) y 346, numeral 1) inciso b) de la Ley Electoral.”

De lo anteriormente transcrito se advierte que las medidas cautelares interpuestas por la autoridad responsable se encuentran dirigidas **exclusivamente** a la Senadora Andrea Chávez Treviño, en virtud de que las mismas consisten en órdenes y apercibimientos relativos al retiro de su nombre, cargo e imagen tanto de los camiones de atención médica como del consultorio médico referido con anterioridad, así como del retiro de diversas publicaciones de su red social *Facebook*.

Es decir, dichas medidas cautelares **no se encuentran dirigidas al partido político MORENA** y, además, no inciden en su esfera jurídica, pues sus efectos y alcances se encuentran dirigidos exclusivamente a la Senadora Andrea Chávez Treviño; por consiguiente, no existe vulneración a algún derecho del partido accionante que, en su caso, deba ser reparado por esta autoridad jurisdiccional.

Bajo esa tesitura, deviene relevante citar el contenido de la Jurisprudencia 6/2025⁹ de rubro **“INTERÉS JURÍDICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO LO TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS.”**, misma que señala que los partidos políticos **no cuentan**

⁹ Consultable en la siguiente dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

con interés jurídico para promover medios de impugnación en defensa de personas servidoras públicas por la comisión de infracciones a la legislación electoral, aun cuando sean sus militantes, dado que la sanción interpuesta *-en este caso una acción de tutela preventiva que no representa en este momento procesal una sanción-* no tiene incidencia en la esfera jurídica de los institutos políticos a los que pertenecen.

Por lo anterior, no se acredita el interés jurídico o legítimo del Partido Político para impugnar el acuerdo de medidas cautelares, por tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 309, inciso d) de la Ley Electoral, por lo que este órgano jurisdiccional considera que procede el sobreseimiento parcial del Juicio Electoral de clave JE-208/2025, en virtud de que los efectos ordenados en el acuerdo de imposición de medidas cautelares incidieron **única y exclusivamente en la esfera jurídica** de la servidora pública y no así en la relativa al Partido Político Morena.

Por tanto, procede el sobreseimiento parcial del expediente identificado con la clave JE-208/2025, por las razones descritas con anterioridad.

3.2. Excitativa de justicia

Por otra parte, en relación con el escrito de la parte actora descrito en el apartado de **ANTECEDENTES**, a través del cual solicita tener por presentada una excitativa de justicia, se considera que no ha lugar a declararla procedente; toda vez que, con la emisión de la presente sentencia, se resuelve la controversia planteada de manera pronta y expedita.¹⁰

4. INFORME CIRCUNSTANCIADO

La autoridad responsable refiere que los agravios esgrimidos por las partes actoras son por una parte infundados y por la otra inoperantes, por las razones que se exponen a continuación:

¹⁰ Sirve de apoyo a lo anterior lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-1835/2025, así como SUP-JIN-494/2025 y su acumulado.

1. La responsable argumenta que el agravio relativo a la *“Incompetencia material del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para conocer de los hechos denunciados”* resulta **inoperante**, en virtud de que la elección de la vía procesal en materia electoral depende del contexto temporal y de la naturaleza de la conducta denunciada.

Aunado a que la Sala Superior, a través de la sentencia dictada en el expediente de clave SUP-REP-69/2025, determinó que efectivamente el Instituto es competente para conocer de la denuncia presentada en contra de la denunciada.

2. Ahora bien, por lo que hace al agravio relativo a la *“Violación al principio de legalidad, taxatividad y congruencia procesal en el acuerdo de admisión”*, la autoridad responsable argumenta que dicho motivo de inconformidad resulta **infundado**, pues a su consideración, el acuerdo impugnado cumple con dichos principios pues afirma que se encuentran identificados los hechos denunciados, los sujetos involucrados, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como el marco normativo aplicable y la normatividad presuntamente infringida.

Además, refiere que el principio de congruencia procesal se encuentra satisfecho, en virtud de que el acuerdo de admisión guarda relación a la etapa procesal correspondiente con lo planteado por los denunciantes y se limita a establecer la existencia de elementos mínimos para realizar una investigación, sin que ello implique efectuar juicios de valor o atribución de una responsabilidad.

3. En lo relativo a los agravios sobre la *“Errónea calificación preliminar de los hechos como actos anticipados de campaña o promoción personalizada”* y a la *“Falta de acreditación de los elementos necesarios para la procedencia de las medidas cautelares”* la autoridad responsable estima que los agravios resultan **infundados**, en virtud de que a

su consideración, se tienen indicios de que los hechos denunciados se realizaron en el contexto de las manifestaciones vertidas por los denunciantes lo que a su juicio y en sede cautelar, pueden ser consideradas de manera provisional como ciertas, argumentando además que se acredita el elemento personal, objetivo y temporal.

4. Por lo que hace al agravio correspondiente a la *“Violación a la presunción de licitud de los actos de gestión pública”* la autoridad responsable argumentó que el mismo resulta **inoperante**, pues a su consideración la recurrente parte de una confusión entre la naturaleza jurídica de las medidas cautelares y una resolución de fondo, pues las primeras se dictan en el marco de un procedimiento sancionador con la finalidad que no se vulneren los principios rectores de los procedimientos electorales, es decir, que una conducta presuntamente infractora continúe produciendo sus efectos y asegurar la ejecución de la resolución.

5. TERCERO INTERESADO

El representante del PAN ante el Consejo General del INE, presentó ante el IEE, un escrito de tercero interesado acerca del medio de impugnación descrito en el proemio de la presente resolución, en el que señaló medularmente lo siguiente:

1. En primer término, argumenta que la prohibición establecida en el artículo 134 de la Constitución Federal no es exclusiva de los procesos electorales, sino en toda la función de los servidores públicos, por lo que la promoción personalizada y lo que ello conlleva se regula en todo momento sin limitarse a un proceso electoral.
2. Señala que la autoridad responsable justificó de manera clara, concisa y razonable la competencia de dicho Instituto para conocer y dictar las medidas cautelares interpuestas a la

promovente, mismas que a su juicio se encuentran debidamente fundadas y motivadas.

3. Argumenta que se encuentran acreditados los elementos personal, objetivo y temporal relacionados con la infracción denunciada, pues a su consideración, los hechos sometidos a consideración de la autoridad electoral fueron realizados en ejercicio de su cargo como Senadora, utilizando su nombre e imagen, permaneciendo en el tiempo, pues utiliza sus redes sociales, plataformas de video y periódicos digitales al acceso de la ciudadanía, lo que estima puede influir en la voluntad de la ciudadanía y constituir un fraude a la ley.
4. De igual manera, argumenta que la adopción de las medidas cautelares impuestas es oportuna e idónea para evitar futuras violaciones a la normativa electoral, pues la prolongación del uso de su imagen, cargo y nombre podría constituir una falta irreparable a la contienda electoral.
5. Señala que las medidas cautelares únicamente ordenaron el retiro de su imagen y nombre de los bienes muebles e inmuebles señalados, más no se le prohibió prestar el servicio que se encontraba brindando, por tanto, la medida no representa una violación al ejercicio de su función parlamentaria.

6. PROCEDENCIA

Se considera que, con excepción de lo señalado en el apartado **3.1.** de la presente resolución, los medios de impugnación cumplen con los requisitos previstos en el artículo 308 de la Ley Electoral, con base en lo siguiente:

- I. **Forma.** Se satisface en virtud de que fueron presentados por escrito, se precisa el nombre de las partes promoventes, firma autógrafa, hechos, agravios, actos impugnados, autoridades responsables y domicilio para oír y recibir notificaciones.

- II. **Oportunidad.** Se observa que las partes promoventes presentaron los medios de impugnación ante la autoridad responsable el treinta de abril.

Por otra parte, si bien la Senadora señaló expresamente en el apartado **SEXTO** del capítulo de **HECHOS** de su escrito de impugnación, que el Acuerdo recurrido fue supuestamente dictado el dieciocho de abril, no menos cierto es que, de un análisis a las constancias que integran el expediente en que se actúa, este Órgano jurisdiccional advierte que el Acuerdo mediante el cual se declaró la procedencia de la adopción de las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes, fue emitido el veinticinco de abril, como se aprecia del encabezado de la referida determinación:

Chihuahua, Chihuahua, veinticinco de abril de dos mil veinticinco.¹

ACUERDO DE MEDIDAS CAUTELARES EMITIDAS POR LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO DE CLAVE IEE-PSO-004/2025 Y SU ACUMULADO IEE-PSO-005/2025

Acuerdo que emite la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral por el cual se declara **procedente** la adopción de las **medidas cautelares** solicitadas por los denunciantes **Víctor Hugo Sondón Saavedra**, en su carácter de representante del **PAN** ante el Consejo General del INE y **César Alejandro Domínguez Domínguez**, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del **PRI** en Chihuahua, en el Procedimiento Sancionador Ordinario **IEE-PSO-004/2025 y su acumulado IEE-PSO-005/2025**.

No obstante y como se desprende del escrito de impugnación, la promovente presentó un Recurso de Apelación; sin embargo, mediante Acuerdo Plenario de fecha dieciséis de junio, este Órgano jurisdiccional determinó reencauzar dicho medio de impugnación a la vía de Juicio Electoral, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en la sentencia SUP-JG-048/2025, de fecha once de junio.

En ese sentido, el Acuerdo General de Pleno TEE-AG-01/2018 anteriormente señalado, dispone que el Juicio Electoral deberá tramitarse y sustanciarse conforme a las reglas comunes de los medios de impugnación previstas en

los Títulos Primero y Segundo del Libro Octavo (*artículos 302 al 349*) de la Ley Electoral y, en particular, las que en su caso le sean aplicables al Recurso de Apelación, contenidas en el Título Tercero, Capítulo Tercero (*artículos 358 al 364*) de la referida Ley.

Al respecto, el artículo 307 de la Ley Electoral refiere que los recursos de apelación deberán interponerse dentro de los cuatro días contados a partir de que surta efectos la notificación que se hubiera practicado en términos de Ley.

Por su parte, con fecha veintiocho de abril, personal habilitado con fe pública del Instituto, emitió una razón de imposibilidad de notificación a la Senadora Andrea Chávez Treviño en el domicilio señalado como *Casa de Enlace Legislativo*, como se aprecia a continuación:

RAZÓN DE IMPOSIBILIDAD DE NOTIFICACIÓN

Ciudad Juárez, Chihuahua, a **veintiocho de abril de dos mil veinticinco**, la suscrita **Yamilex Gutiérrez Valenzuela**, funcionaria habilitada con fe pública en términos del acuerdo de clave **IEE/CE124/2024**, aprobado por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, con fundamento en los artículos 276 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 3 del Reglamento de Oficialía Electoral de esta autoridad electoral local, y en cumplimiento al auto de veinticinco de abril del presente año, dictado por Yanko Durán Prieto, Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral de esta entidad federativa, dictado dentro del expediente de clave **IEE-PSO-004/2025 Y SU ACUMULADO IEE-PSO-005/2025**, **me constituí en Avenida Constitución y Jesús Urueta, Colonia Partido Romero, en Juárez, Chihuahua, domicilio señalado como Casa Enlace Legislativo de la Senadora Andrea Chávez Treviño**, la suscrita asienta **RAZÓN** que siendo las **trece horas con diez minutos**, del día de la fecha en que se actúa, me constituí en el cruce señalado; cerciorada de ser el domicilio correcto, lo que corroboré por los señalamientos públicos, la nomenclatura de la vía, percatándome que no se encontraba inmueble algo con la descripción referida, situación por lo cual me acerque en personal del Oxxo ubicado en esta dirección, fui atendida por una persona del sexo femenino que no deseo otorgar su nombre, de unos cuarenta y cinco años de edad aproximadamente, con una estatura de un metro sesenta, complexión media, tez morena, mencionando que ella tiene tiempo laborando en el establecimiento y no ha observado alguna casa enlace, por lo que procedí a retirarme; **ANTE LAS NARRADAS CIRCUNSTANCIAS, ME ENCUENTRO IMPOSIBILITADO PARA PRACTICAR LA NOTIFICACIÓN ENCOMENDADA**, asiento la presente razón para los efectos legales procedentes. **CONSTE.** -----



YAMILEX GUTIÉRREZ VALENZUELA
FUNCIONARIA HABILITADA CON FE PÚBLICA

Considerando la imposibilidad de notificarle a la denunciada el Acuerdo impugnado y, en vista de que la recurrente presentó su medio de impugnación en fecha treinta de abril, este Órgano jurisdiccional considera que dicha presentación deviene oportuna, en atención a que, si bien de autos se hace constar la imposibilidad de notificación, lo cierto es que se advierte que la recurrente se hace sabedora del contenido del acto impugnado de manera espontánea, pues el hecho de controvertir dicho Acuerdo, convalida la actuación que, en principio, se tuvo como imposible para ser practicada, motivo por el cual queda satisfecho el objetivo y fin jurídico del derecho de audiencia y de defensa ejercido por la recurrente.

Lo anterior, con base en el criterio jurisdiccional señalado en la Tesis de rubro: ***EMPLAZAMIENTO. LOS DEFECTOS O VICIOS DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA QUEDAN DEPURADOS CUANDO SE CONTESTA LA DEMANDA Y SE EJERCE EL DERECHO DE DEFENSA, SIN VULNERARSE, POR ENDE, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.***¹¹

Por tanto, de conformidad con el principio de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 17 Constitucional, este Órgano jurisdiccional considera que debe privilegiarse la atención de la controversia sobre los formalismos procedimentales, por cual se concluye que el medio de impugnación presentado por Andrea Chávez Treviño, resulta oportuno.

Por otra parte, si bien el partido político MORENA señaló expresamente en el apartado ***OCTAVO*** del capítulo de ***HECHOS*** de su escrito de impugnación, que *“A la fecha de la presentación de la presente demanda, las determinaciones dictadas por la autoridad administrativa electoral no han sido notificadas formalmente a la Senadora Andrea Chávez...”*, no menos cierto es que dicha

¹¹ Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con número de Registro digital 182647, consultable en el portal electrónico <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/182647>

circunstancia no guarda relación con la fecha en que se notificó a la citada institución política el acuerdo de admisión impugnado.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo señalado por la autoridad responsable en el informe circunstanciado de mérito, se advierte que el acuerdo de admisión impugnado fue notificado a dicho partido político por oficio el **veintiocho de abril**.

Por tanto, al haber interpuesto el medio de impugnación el **treinta de abril**, se advierte que el mismo fue presentado de manera oportuna.

- III. **Legitimación y personería.** Se satisface tal requisito según lo apuntado por el Instituto en los informes circunstanciados rendidos ante este Tribunal.
- IV. **Interés jurídico o legítimo.** Se tiene por colmado en virtud de que los actos impugnados inciden en la esfera jurídica de los promoventes.
- V. **Definitividad.** De conformidad con lo determinado por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-JG-48/2025, dicho requisito se encuentra colmado, pues los acuerdos impugnados constituyen actos intraprocesales cuya vía idónea para resolver es a través del Juicio Electoral.

Precisado lo anterior, y toda vez que este Tribunal no advierte que se actualice causal alguna de improcedencia, lo que sigue es analizar el fondo de la controversia planteada por las partes actoras.

7. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA

7.1 Fijación de los actos reclamados.

7.1.1. Acuerdo de fecha veinticuatro de abril, por medio del cual el Secretario Ejecutivo admitió a trámite las denuncias presentadas por el PRI y por el PAN, en contra de la denunciante.

7.1.2. Acuerdo de fecha veinticinco de abril, por medio del cual la Consejera Presidenta determinó procedente la imposición de diversas medidas cautelares, derivadas de los hechos denunciados por el PRI y el PAN.

7.2 Síntesis de agravios

7.2.1. Agravios relativos a impugnar el acuerdo de admisión de los Procedimientos Sancionadores Ordinarios.

7.2.1.1. Incompetencia material del Instituto Estatal Electoral para conocer de los hechos denunciados, en contravención a los principios de legalidad, así como competencia material y jurisdiccional.

Las partes actoras aducen la falta de competencia material del IEE para admitir las denuncias dentro del Procedimiento, pues desde su óptica, en términos de lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional, corresponde a las autoridades electorales garantizar la equidad en la contienda electoral y su competencia para conocer de conductas presuntamente infractoras, debe estar estrictamente vinculada a la existencia de un proceso electoral en curso, o al menos a la proximidad temporal del mismo, cuando las conductas sean susceptibles de generar un impacto directo en su desarrollo.

Lo que en su óptica no acontece, toda vez que los hechos que le son atribuidos a la Senadora, ocurrieron en un contexto temporal ajeno al proceso electoral 2026-2027, pues de conformidad con los calendarios

previstos por la Constitución local y la Ley Electoral del Estado, dicho proceso dará inicio en octubre de dos mil veintiséis, por lo que al dictarse el acuerdo de admisión de la denuncia en el mes de abril de dos mil veinticinco, faltaban aproximadamente dieciocho meses para su inicio formal y más de dos años para la jornada electoral.

A su vez refieren que la ausencia de cercanía temporal y la inexistencia de un proceso electoral vigente, evidencian que los hechos denunciados carecen de relevancia electoral directa. Y que los actos de carácter social, institucional o legislativo como los realizados por una Senadora en el ejercicio de su representación sean sometidos a escrutinio electoral sin que exista un proceso electoral en curso, constituye una extralimitación en las funciones del Instituto y genera una distorsión en el sistema de competencias.

7.2.1.2 Violación al principio de legalidad, taxatividad y congruencia procesal en el acuerdo de admisión, al haber sido emitidos sin una debida fundamentación y motivación.

Luego, argumentan que el acuerdo de admisión no se encuentra debidamente fundado y motivado, al no establecer de manera clara, precisa e individualizada la relación entre los hechos que se le atribuyen a la Senadora y los tipos infractores invocados.

Las partes promoventes alegan que Andrea Chávez Treviño, como servidora pública y representante popular, tiene derecho a conocer con exactitud qué conducta se le imputa, en qué hecho se sustenta y en qué disposición normativa se basa la presunta infracción. Sin embargo, aducen que la autoridad responsable omitió realizar un análisis mínimo de racionalidad jurídica que permita vincular los hechos señalados en las denuncias con las figuras como promoción personalizada, actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, financiamiento ilícito o culpa in vigilando.

Situación que a su consideración infringe el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, que obliga a toda autoridad a fundar y motivar sus actos con claridad y congruencia.

De igual forma, las recurrentes afirman que la autoridad no explicó de qué manera las actividades de gestión social como las brigadas médicas, la entrega de una ambulancia o la difusión de dichas acciones en redes sociales constituyen infracciones electorales. Tampoco especificó qué conducta encuadra en cada tipo infractor, ni cuál sería su grado de participación o responsabilidad.

Aducen que el principio de taxatividad exige que las normas sancionadoras se prevean de forma estricta, clara y previsible, de modo que ninguna conducta puede ser considerada infractora si no está definida con antelación y con precisión. En este caso, refieren que el Instituto no delimitó qué hecho pretende encuadrar en cada infracción, ni qué elementos componen la supuesta conducta sancionable, lo que le impide a la Senadora ejercer de forma efectiva su derecho de defensa.

Adicionalmente, argumentan que se trasgredió el principio de congruencia procesal, en virtud de que a su juicio el acuerdo de admisión no mantiene coherencia lógica entre los hechos narrados en las denuncias, las disposiciones normativas invocadas y la determinación de su admisión. Precisan además que en el expediente se alude a una variedad de hechos que incluyen acciones sociales y sus publicaciones en redes, pero no se establece con claridad cómo tales hechos se vinculan con promoción personalizada o con actos anticipados de campaña.

También se aduce, que la autoridad admitió simultáneamente múltiples hechos, múltiples infracciones y múltiples sujetos involucrados, sin identificar con precisión ni la autoría, ni el grado de participación de cada uno. Lo que, en su óptica, es aún más grave si se considera que el PSO tiene naturaleza cuasi penal, por lo que debe estar regido por los

principios del derecho sancionador, entre ellos, la estricta individualización de la conducta atribuida y del sujeto responsable.

Asimismo, se argumenta que dicha admisión vulnera la Jurisprudencia 4/2018 de rubro: ***“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL”***, que establece que para que pueda imputarse una infracción como acto anticipado de campaña debe identificarse no solo el contenido del mensaje, sino también el sujeto activo, el contexto temporal y los elementos subjetivos que le dotan de carácter electoral, y en su dicho, nada de ello se verifica en el acuerdo combatido.

En suma, la actuación de la Secretaría Ejecutiva de admitir la denuncia sin fundamentación clara, sin la relación individualizada entre hechos y normas y sin la precisión respecto de la conducta y responsabilidad atribuida a la Senadora, trasgreden los principios rectores del procedimiento sancionador electoral y constituye una violación directa al derecho humano de defensa y al debido proceso legal, lo que aducen debe ser corregido a través de la revocación del acuerdo impugnado y el archivo del expediente por falta de requisitos legales para su procedencia formal.

7.2.1.3 Errónea calificación preliminar de los hechos como actos anticipados de campaña o promoción personalizada, vulnerando sus derechos a la legalidad, presunción de licitud, libertad de expresión y ejercicio de su cargo legislativo.

Las partes promoventes refieren que la calificación preliminar que realizó la autoridad responsable al considerar que las actividades que ha llevado a cabo la Senadora pudieran constituir actos anticipados de campaña o promoción personalizada, es jurídicamente errónea, descontextualizada e infundada. Lo anterior pues alegan que dicha valoración preliminar no sólo se aleja del marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable, sino que además ha servido como base para la admisión de la denuncia y la imposición de medidas cautelares, lo

que genera una afectación directa a los derechos fundamentales de la Senadora.

Argumentan que los hechos que se le atribuyen a la Senadora no contienen ningún mensaje de naturaleza electoral, proselitista o partidaria, pues aducen que en ninguna de las publicaciones o actos denunciados se incluye un llamado al voto, una referencia a una candidatura específica o una expresión de apoyo electoral. Tampoco existe una estrategia masiva ni un posicionamiento sistemático que pudiera generar una ventaja indebida en el contexto de una contienda, especialmente considerando que ni siquiera hay un proceso electoral en curso, por tanto, a su consideración no se acreditan los elementos indispensables para configurar la infracción: personal, temporal y subjetivo.

Además, refiere que en las entrevistas en las que se han mencionado las aspiraciones personales de la Senadora, no constituyen por sí mismas una infracción electoral, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior en el SUP-JE-83/2024, en el que se afirmó que la manifestación pública de una intención de participar en proceso futuros no es sancionable, salvo que se acompañe de elementos objetivos que evidencien una estrategia de posicionamiento electoral fuera de tiempo.

Luego, señalan que la autoridad omitió realizar un análisis contextual y cualitativo de los actos denunciados, pues en su dicho, no se valoró:

- Que las publicaciones fueron realizadas en canales personales, no institucionales;
- Que muchas de las notas periodísticas fueron generadas y difundidas por terceros sin intervención de la actora;
- Que la finalidad de los eventos fue social, no electoral;
- Que las imágenes utilizadas no contenían eslogan, logotipos partidistas ni referencias electorales explícitas.

Por ello, consideran que existe una indebida expansión del derecho sancionador, aplicado de forma anticipada *-al no existir un proceso electoral en curso-*, sin base normativa ni prudente evaluación jurídica.

7.2.2. Agravios relativos a impugnar el acuerdo de medidas cautelares de los Procedimientos Sancionadores Ordinarios.¹²

7.2.2.1 Falta de acreditación de los elementos necesarios para la procedencia de las medidas cautelares, lo que la coloca en un estado de indefensión y de censura institucional, vulnerando sus derechos a la legalidad, el debido proceso, la libertad de expresión y la función parlamentaria.

La parte actora señala que las medidas cautelares en materia electoral sólo pueden emitirse cuando se demuestra de manera razonada y preliminar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por lo que la imposición debe ser evaluada bajo parámetros estrictos de racionalidad, contexto y proporcionalidad.

En el asunto que nos ocupa, la promovente alega que la autoridad responsable no acreditó de forma preliminar que los hechos que se le atribuyen configuren una infracción electoral, ni mucho menos explicó porqué podrían representar una violación a la normativa aplicable, es decir, a su consideración no se actualiza el elemento relativo a la apariencia del buen derecho.

De igual manera, argumenta que tampoco se actualiza el elemento relativo al peligro en la demora, ya que no existe un proceso electoral en curso ni por iniciar a corto plazo, ello pues de conformidad con el calendario previsto, la elección para la gubernatura en el Estado de Chihuahua se celebrará hasta el año dos mil veintisiete y el proceso formal iniciará en el mes de octubre del año en curso. Por tanto, al momento de emitirse la medida cautelar (*abril de dos mil veinticinco*)

¹² En virtud de la determinación adoptada en el apartado **3.1.** de la presente resolución, en lo subsecuente, al referirse a los agravios tendientes a impugnar el acuerdo de medidas cautelares, se hará únicamente referencia a lo esgrimido por la Senadora Andrea Chávez Treviño.

faltaban aproximadamente dieciocho meses para su inicio formal, lo que evidencia que no existía ningún riesgo actual ni inminente a los principios de equidad, imparcialidad o legalidad en el proceso electoral.

En ese orden de ideas, afirma que el argumento sobre el peligro en la demora fue meramente especulativo, sin sustento en hechos verificables y por ello aduce que existe una violación al principio de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, en consecuencia, solicita que las medidas cautelares impuestas queden sin efectos.

7.2.2.2 Violación a la presunción de licitud de los actos de gestión pública.

Además, manifiesta que las medidas cautelares impuestas, vulneran de manera directa y grave el principio constitucional de presunción de licitud que protege el ejercicio legítimo de la función pública, en especial cuando se trata de actividades propias de la gestión social o legislativa, como las que realiza en su carácter de Senadora de la República, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución, que establecen que los actos de gestión realizados por representantes populares deben presumirse lícitos mientras no exista prueba clara, objetiva y suficiente de que han sido utilizados con fines electorales indebidos.

Argumentando que las actividades denunciadas forman parte de su función parlamentaria de mantener contacto con la ciudadanía, rendir cuentas y generar condiciones de bienestar en el ámbito de su representación política; por ello, pretender que tales actividades constituyen infracción electoral, sin ninguna prueba fehaciente, representan una inversión indebida de la carga de la prueba y una distorsión del derecho sancionador electoral.

Por el contrario, menciona que las supuestas pruebas que se utilizaron para emitir las medidas cautelares impugnadas consisten en su mayoría, en notas periodísticas, publicaciones de terceros y contenido extraído de redes sociales, sin verificar si fueron generadas por ella, si

contaban con su aprobación o si tenían un contexto político o institucional. Incluso en los casos donde intervienen asociaciones civiles o apoyos voluntarios de particulares, la autoridad no realizó un análisis serio sobre la trazabilidad de los recursos ni sobre su vinculación directa con ella. Simplemente asumió que cualquier actividad en la que ella aparezca tiene, por defecto, una connotación electoral.

Agrega que dicho razonamiento es incompatible con lo resuelto por la Sala Superior en precedentes como el SUP-RAP-22/2023 y la jurisprudencia 38/2013, de rubro ***“SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”***, donde se dejó en claro que la presencia de servidores públicos en actividades de gestión social no es ilícita por sí sola, y que sólo puede ser sancionada cuando se prueba, de manera plena, que existe un propósito electoral indebido. Ser visible o tener reconocimiento social no equivale a violar la ley.

Refiere que el Instituto no realizó un análisis cualitativo, contextual y objetivo de los hechos denunciados y procedió a imponer medidas restrictivas sin contar con los elementos mínimos exigidos para justificar una intervención tan invasiva. Lo que a su consideración, trasgrede su derecho a la presunción de licitud, pero también su derecho al debido proceso, pues la colocó en la posición de tener que justificar la legalidad de sus actos, cuando en todo caso correspondía a la autoridad desvirtuarlos.

Por último, refiere que la determinación tomada por la autoridad responsable vulnera además el principio de motivación reforzada, pues la sanción implícita contenida en las medidas se dictó sin juicio previo, sin prueba directa y sin ponderación de derechos.

7.2.2.3 Violación al principio de mínima intervención y a la libertad de expresión.

Luego, refiere una violación al principio de mínima intervención y a la libertad de expresión, pues el acuerdo mediante el cual se ordena la suspensión de actividades sociales, el retiro de imágenes en redes sociales y la eliminación de referencias visuales relacionadas con su persona, constituye una restricción a su libertad de expresión, su derecho a informar sobre la gestión pública y su derecho a ejercer plenamente la representación legislativa que la ciudadanía le confirió.

Afirma que el derecho a la libertad de expresión se encuentra protegido por el artículo 6º de la Constitución Federal, así como por el similar 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, como legisladora en funciones, alega que este derecho se encuentra reforzado por el principio democrático de rendición de cuentas, el cual la faculta para mantener un diálogo abierto, permanente e informado con la ciudadanía.

Así, refiere, que dicha Convención ha sido clara en su jurisprudencia desde la opinión consultiva OC-5/85, hasta casos emblemáticos como *Kimel vs Argentina*, al establecer que toda restricción a la libertad de expresión debe superar un test estricto de proporcionalidad, que exige acreditar:

- Que la restricción se encuentra prevista por una norma jurídica válida (*legalidad*)
- Que persigue un fin legítimo (*protección de derechos o principios constitucionales*)
- Que sea idónea para alcanzar dicho fin;
- Que sea necesaria, es decir, que no exista otra medida menos restrictiva para lograr el mismo propósito;
- Y que sea proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio derivado de la medida justifique el sacrificio que impone sobre derechos fundamentales.

Y en su dicho, en este caso ninguna de tales condiciones se cumple, pues afirma que la autoridad optó por una medida que le censura de manera previa, sin análisis de proporcionalidad ni garantías mínimas de legalidad.

Refiere que, en resumen, la medida cautelar que se le impuso trasgrede su libertad de expresión en su derecho a informar sobre su trabajo legislativo y vulnera el principio democrático que protege la rendición de cuentas ciudadana. No existe fundamento legal, ni se acreditaron los elementos que exige la jurisprudencia nacional e internacional para limitar derechos de esta naturaleza.

7.3 Pretensión y causa de pedir.

La pretensión de la promovente radica en que este Órgano Jurisdiccional revoque el acuerdo de admisión del expediente de clave IEE-PSO-004/2025 y su acumulado¹³, basando su pretensión en el hecho de que la autoridad responsable carece de competencia material para dar inicio al Procedimiento Sancionador, lo que transgrede el principio de legalidad, certeza, fundamentación y motivación, derecho al debido proceso, así como su libertad de expresión y el libre ejercicio a su función parlamentaria.

De igual manera, la promovente pretende que éste Tribunal determine que las medidas cautelares impuestas dentro del expediente previamente citado, fueron determinadas sin cumplir con el doble parámetro de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y que, por tanto, no son idóneas, necesarias ni proporcionales, circunstancias que aduce, transgreden en su perjuicio el principio de licitud de los actos de gestión social, el derecho a la libertad de expresión, el libre ejercicio de su función parlamentaria y el principio de mínima intervención.

¹³ Del índice del Instituto.

8. MÉTODO DE ESTUDIO

Por cuestiones de método, el estudio de los agravios esgrimidos por la promovente se efectuará por separado, en dos apartados, el primero corresponde al análisis de los motivos de disenso relacionados con el acuerdo de admisión, mientras que el segundo corresponderá al estudio relativo a los agravios encaminados a combatir la imposición de medidas cautelares.

Además, cabe precisar que por lo que hace a los agravios esgrimidos tanto por la Senadora como por el Partido Político Morena, tendientes a impugnar el acuerdo de admisión respectivo, éstos fueron planteados en el mismo sentido, por lo que serán estudiados de manera conjunta, situación que no causa agravio a ninguna de las partes.

9. ESTUDIO DE FONDO

9.1 Marco normativo.

9.1.1 Del PSO.

El uno de julio de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto número LXVIIIFLEY/058/2023 VIII P.E.,¹⁴ mismo que contiene una reforma a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, dentro de la cual, entre otras cuestiones, se derogaron artículos que guardaban relación con la vía del Procedimiento Sancionador Ordinario, estableciendo como única vía para la tramitación y resolución de quejas o denuncias por presuntas infracciones a la normativa electoral local, la del Procedimiento Especial Sancionador.

No obstante, un grupo de diputadas y diputados integrantes del Congreso Local, promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que reclamaban la invalidez del citado Decreto.

¹⁴ Consultable en <https://chihuahua.gob.mx/periodicooficial/sabado-01-de-julio-de-2023>

En ese contexto, con fecha veintitrés de octubre de dos mil veintitrés, la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 163/2023 y su acumulada 164/2023, en la que se declaró, por unanimidad de votos, la inconstitucionalidad de diversas normas generales de la Ley Electoral, entre las cuales se incluye la desaparición del Procedimiento Sancionador Ordinario, por lo que **recobraron vigencia** las disposiciones previas a la reforma electoral, es decir, las que norman la vía del referido procedimiento, por las razones siguientes:

1. Si bien las legislaturas de los Estados tienen un margen de libertad de configuración normativa para regular los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, deben ajustarse a las bases y lineamientos dispuestos en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, dicha libertad está limitada a que se observen y salvaguarden los principios que rigen tanto la impartición de justicia como la materia electoral.

Al respecto, la Suprema Corte determinó que las directrices generales que deben observarse son las contempladas en el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

- a) La clasificación de procedimientos sancionadores **ordinarios, que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales** y los especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.
- b) Sujetos y conductas sancionables.
- c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos y;

d) Procedimiento de dictaminación para la remisión de expedientes al Tribunal Electoral para su resolución.

2. Además, un modelo en el que se establece como única vía el procedimiento especial sancionador, no es conforme a las bases generales que las legislaturas locales deben cumplir, por lo que son inconstitucionales las modificaciones efectuadas mediante el Decreto con el que se suprimió el Procedimiento Sancionador Ordinario.

En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegó a la conclusión de que la eliminación del Procedimiento Sancionador Ordinario de la Ley Electoral del Estado, contraviene una de las directrices mínimas en la materia a las que deben apegarse las legislaturas estatales. Lo anterior, porque se dispone con claridad que necesariamente se deben prever los procedimientos sancionadores tanto ordinarios como especiales.

Ello en virtud de que los **Procedimientos Ordinarios** son la vía idónea para analizar las posibles faltas actualizadas **fuera de un proceso electoral** o que propiamente no tienen una relación con alguno de los comicios en curso.

Por consiguiente, la Suprema Corte estimó que las reformas, adiciones y derogaciones derivadas del Decreto y que tienen como implicación directa la eliminación del Procedimiento Sancionador Ordinario, **son inconstitucionales**.

En ese sentido, con el objetivo de generar certeza sobre el régimen aplicable para los procedimientos sancionadores en materia electoral y en aras de garantizar el cumplimiento de la base general relativa a la coexistencia de un Procedimiento Sancionador Ordinario y de un Procedimiento Especial Sancionador, **la invalidación decretada por el Pleno de la SCJN, tuvo como consecuencia la reviviscencia¹⁵** de los

¹⁵ Con base en la **Jurisprudencia P./J. 86/2007**, de rubro **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA**

preceptos vigentes de forma previa a la emisión del Decreto de reforma a la Ley Electoral, para el caso que nos ocupa, los preceptos relacionados con el Procedimiento Sancionador Ordinario.

Al respecto, cabe resaltar que la reviviscencia no requiere un acto legislativo adicional, ya que deriva automáticamente del hecho de que la norma que pretendía derogar la disposición anterior es nula y, por tanto, al no existir una derogación válida, **las disposiciones anteriores permanecen o recobran vigencia.**

Así entonces, los preceptos correspondientes a dicho régimen sancionador deben entenderse como el **marco normativo vigente** de la Ley Electoral aplicable al Procedimiento Sancionador Ordinario.

No es óbice para lo anterior, que a la fecha no se haya publicado el engrose que corresponde a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad en mención, ya que, al constituir ésta una forma específica de integración de la jurisprudencia, en la especie, también resulta aplicable lo establecido en la Jurisprudencia 2a./J. 116/2006,¹⁶ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.”***

Precisado lo anterior, se tiene que el régimen electoral busca salvaguardar principios fundamentales elevados a rango constitucional, como lo son la libertad, autenticidad, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, equidad en la contienda, entre otros.

Por ello y para salvaguardar los principios rectores de la materia electoral, el marco normativo -como se abordará en párrafos subsecuentes- prevé un régimen sancionador electoral, en el que se establecen

REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.”

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Septiembre de 2006, página 213. Registro digital: 174314.

quiénes son susceptibles de ser sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en la ley, así como una descripción clara y precisa de las conductas irregulares que en su caso constituyen alguna infracción tanto de partidos políticos, como de agrupaciones políticas, aspirantes, personas precandidatas, candidaturas, autoridades, personas servidoras públicas, entre otros; así como las sanciones que correspondan.

En ese mismo orden de ideas, la Ley Electoral vigente establece una clasificación de dos tipos de procedimientos que pueden ser instaurados por la autoridad administrativa, para el conocimiento de dichas infracciones, conforme a lo siguiente:

- a) **Procedimiento Sancionador Ordinario:** El cual se instaura por la presunta comisión de infracciones a la legislación electoral cometidos fuera de los procedimientos electorales.
- b) **Procedimiento Especial Sancionador:** Ha sido diseñado como un método sumario o de tramitación abreviada para resolver determinados casos que, según la naturaleza de la controversia, deban dirimirse en menor tiempo que el empleado en la sustanciación de uno de carácter ordinario, por ello, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que la autoridad administrativa electoral deba tramitar por la vía del PES, las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral.¹⁷

Ahora bien, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, tiene la facultad de determinar el procedimiento administrativo sancionador, ya sea ordinario o especial, por el que deben de sustanciarse las quejas y denuncias que se presenten, así como

¹⁷ Véase la tesis XIII/2018 de la Sala Superior, de rubro “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL.**”

clasificar los hechos denunciados, a fin de establecer la presunta infracción.¹⁸

9.1.2. De la procedencia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 280 inciso 1) de la Ley Electoral, el procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar **a instancia de parte** o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas presuntamente infractoras.

En ese mismo orden de ideas, cabe precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 281 inciso 1) de la Ley Electoral, cualquier persona con interés jurídico podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normativa electoral, la cual será remitida en los términos de ley a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal para su trámite.

Precisado lo anterior, se tiene que el artículo 281 incisos 2) y 3) de la Ley Electoral, contempla los siguientes requisitos de procedencia respecto a los medios de impugnación tramitados por la vía del PSO:

(...)

“2) La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito o en forma oral y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;*
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;*
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;*
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados, y*
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano*

¹⁸ Véase la Jurisprudencia 17/2009 de la Sala Superior, de rubro **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUAL PROCEDE.”**

competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos.”

“3) Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.”

A su vez en el inciso 7) del citado precepto legal, se señala expresamente lo siguiente:

“Recibida la queja o denuncia, por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal, procederá a:

- a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;*
- b) Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;*
- c) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y*
- d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.”*

Por su parte, en el inciso 8) establece que:

“La Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal, contará con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma.”

Al respecto, cabe destacar que ha sido criterio reiterado por la Sala Superior que para fines de procedencia de la denuncia, **es suficiente que existan elementos que permitan evaluar objetivamente que los hechos denunciados tienen, razonablemente, la posibilidad de constituir una infracción a la normativa electoral.**¹⁹

Es decir, si bien es cierto el Secretario Ejecutivo puede desechar una denuncia cuando se acredite alguno de los supuestos previstos en el artículo 282 de la Ley Electoral, no menos cierto es que la misma no puede ser desestimada cuando se requiera realizar juicios de valor respecto de la legalidad de los hechos controvertidos, a partir de la

¹⁹ Véase el contenido de la resolución de Sala Superior identificada con la clave SUP-REP-0284/2024.

consideración de los hechos denunciados y de la interpretación de la normativa supuestamente violada.

Por el contrario, la autoridad administrativa únicamente se encuentra facultada para realizar un examen preliminar que le permita advertir si el denunciante cumplió con los requisitos establecidos en la Ley Electoral y que fueron enunciados previamente, así como que existan **elementos indiciarios** que releven la **probable** actualización de una infracción, para que con ello se justifique el inicio del procedimiento sancionador.

En consecuencia, para que la autoridad administrativa se encuentre en posibilidad de desechar la denuncia, debe llevar a cabo un análisis preliminar de los hechos denunciados y, con base en ello, definir si a partir de lo alegado por el denunciante y de las constancias que obran en el expediente, se advierte de manera **clara, manifiesta, notoria e indudable** que los hechos denunciados no constituyen una violación a la normativa en materia electoral, es decir, la autoridad electoral carece de facultades para desechar una queja cuando la revisión de la conducta denunciada se lleve al extremo de juzgar sobre la certeza del derecho discutido o la legalidad o ilegalidad de los hechos motivo de queja, ya que estas cuestiones son propias de la resolución de fondo.²⁰

Por lo que, de lo contrario, deberá admitir a trámite la denuncia y ejercer su facultad investigadora, con el propósito de conocer la verdad material de los hechos objeto de denuncia.²¹

Por ello, las denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos o personas servidoras públicas, que puedan constituir infracciones a la normativa electoral, deben estar sustentadas en **hechos claros y precisos**, en los cuales se expliquen las

²⁰ Sirve de apoyo por analogía la jurisprudencia 18/2019 de rubro "**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA SOBRESEERLO CON BASE EN LAS CONSIDERACIONES DE FONDO.**"

²¹ Véase la Jurisprudencia 45/2016 "**QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL.**"

circunstancias de modo, tiempo y lugar en que presuntamente tuvieron verificativo los mismos y **aportar un mínimo de material probatorio**, a fin de que la autoridad electoral se encuentre en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora²², lo anterior con independencia de que, desde su perspectiva, los elementos que ofrece la parte denunciante y las circunstancias que giran en torno a los hechos denunciados resultan o no suficientes para demostrar la infracción alegada, pues eso es competencia exclusiva del Consejo Estatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 285 inciso 3) de la Ley Electoral.

De lo anteriormente transcrito se desprende que la Legislación local establece una serie de requisitos que los denunciantes deberán cumplir a efecto de que la autoridad electoral admita la queja interpuesta y, en su caso, determine la imposición de las medidas cautelares que se estimen pertinentes, además de que para que proceda la admisión de las denuncias interpuestas, únicamente debe existir una probabilidad razonable de que los hechos denunciados pudiesen constituir una infracción, en virtud de que la Secretaría Ejecutiva carece de facultades para llevar a cabo un análisis de fondo sobre las conductas puestas a su consideración.

9.2.1 De naturaleza de las medidas cautelares.

La Sala Superior²³ ha reconocido que las medidas cautelares, tienen como propósito preservar una situación jurídica y los derechos en posible riesgo hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto sujeto a la jurisdicción de la autoridad. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, **para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados que se estiman transgredidos con la comisión de la infracción denunciada.**

²² Véase la Jurisprudencia 16/2011 *"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA."*

²³ Véase el contenido de la sentencia dictada dentro del expediente de clave SUP-REC-82/2025 Y ACUMULADOS.

De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de derechos o bien la salvaguarda de principios rectores en materia electoral.

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave e irreparable a los derechos o principios que se estimen transgredidos, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

En consecuencia, se encuentran 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 el legislador 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.

En ese mismo sentido, la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido que las medidas cautelares surgen como una protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, la cual trae consigo el deber de garantizar la más extensa protección de los derechos humanos.

También es necesario, en su caso, justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte, y fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y **dentro de los límites que encierra el estudio preliminar**, 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. Entonces, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de

legalidad, la fundamentación y motivación, deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- 1) La **probable violación** a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- 2) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -*que se busca evitar sea mayor*- 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.²⁴

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

²⁴ Véase la Jurisprudencia 14/2015, de rubro “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**”

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 o principio, en apariencia reconocido legalmente de 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 acordada, 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 **preliminar** 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:

- 1) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- 2) Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- 3) Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- 4) 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.

Sólo de esta forma, la medida cautelar o la tutela preventiva en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la probable 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.

9.3.1. De la promoción personalizada.²⁵

El desempeño de los servidores públicos se encuentra sujeto a las restricciones contenidas en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, con el claro propósito de procurar la mayor equidad en los procesos electorales, prohibiendo que los funcionarios utilicen publicidad resaltando su nombre, imagen y logros, para hacer promoción personalizada.

Por ello, a efecto de identificar si la promoción es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos personal, objetivo y temporal, conforme a lo siguiente:²⁶

- **Elemento personal.-** Se refiere a que deriva esencialmente de la emisión de voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificable al servidor público presuntamente infractor.
- **Elemento objetivo.-** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.
- **Elemento temporal.-** A consideración de la Sala Superior, resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, **sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que pueda suscitarse fuera del proceso.**

²⁵ Infracción por la que se determinó procedente la imposición de medidas cautelares.

²⁶ Véase la Jurisprudencia 12/2015, de rubro **"PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA."**

Es decir, el análisis de dicha infracción implica una revisión específica tanto de los elementos del mensaje difundido como de la temporalidad en la que tuvo verificativo, cuestiones que corresponden a un estudio de fondo de los hechos denunciados a fin de determinar su cumplimiento.

9.3.2. Bienes jurídicamente tutelados.

El proceso de democratización en México es el resultado de una evolución gradual y paulatina que surge a raíz de una serie de cambios electorales que tenían como fin brindar solución a diversos problemas estructurales que impedían que las elecciones en el país pudieran ser consideradas auténticamente democráticas.

De acuerdo con lo establecido por la Sala Superior²⁷, el artículo 134 Constitucional, tutela dos bienes jurídicos en el sistema democrático:

- i) La imparcialidad y la neutralidad con la que deben actuar las personas servidoras públicas; y
- ii) La equidad en los procesos electorales.

El principio de equidad en los procesos electorales, está diseñado y sustentado en la igualdad de condiciones que deben gozar todas las personas que contienden o pretenden participar para ocupar un cargo público.

El acceso a las competencias comiciales en igualdad de oportunidades evita que algunas de las personas contendientes obtengan alguna ventaja indebida como consecuencia de situaciones de poder económico, político o social en las cuales pudieran encontrarse, y que ello tenga como consecuencia que se coloque en una posición de desventaja al resto de las personas contendientes.

²⁷ Véase el contenido de la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-REP-319/2022 Y ACUMULADOS.

Así, el principio de equidad en la contienda, en su dimensión de valores constitucionales necesarios para la consecución del ejercicio democrático, se han configurado como límites al ejercicio de los derechos político-electorales, como lo son la libertad de expresión y el libre ejercicio de la función legislativa.

En conclusión, el principio de equidad en la contienda debe favorecer el establecimiento de parámetros y mecanismos dirigidos a generar un piso mínimo de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política, pues ello le otorga un carácter auténtico a los procesos.

9.4.1 De los derechos fundamentales y principios que la actora aduce como transgredidos.

9.4.1.1. Principio de legalidad, certeza, fundamentación y motivación.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Federal, cualquier acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, de este modo, haciendo referencia al principio de legalidad, todos los actos y resoluciones deben sujetarse a lo establecido en dicha Constitución y en las leyes aplicables.

Así, el principio constitucional de legalidad, visto desde la óptica electoral consiste en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por quien cuente con la legitimidad respectiva.

Por su parte, la fundamentación se cumple con la existencia de una norma que se atribuya a la autoridad, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante la actuación de esa misma autoridad en la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso; lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 1/200 de la Sala Superior de rubro **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS**

DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”

Asimismo, la motivación se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos expuestos y las normas aplicables, a fin de evidenciar las circunstancias invocadas como sustento del acto, y la forma en que éstas actualizan el supuesto normativo de la disposición invocada por la autoridad.

En resumen, la fundamentación y motivación son una exigencia de todo acto de autoridad que permiten desprender claramente las normas que se aplican y la justificación del por qué la autoridad ha actuado en determinado sentido y no en otro, haciéndolo constar en el mismo documento donde asienta los razonamientos de su determinación.²⁸

Por ello, la falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar la norma aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la misma. Es decir, implica su ausencia, mientras que una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con la salvedad de que existe una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la responsable, respecto al caso concreto.

Por otra parte, el principio de certeza se entiende como la necesidad de que todas las actuaciones que desempeñen las autoridades electorales se encuentren dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos.

9.4.1.1 Principios de competencia material y jurisdiccional.

La Sala Superior ha sostenido que la jurisdicción en tanto potestad de impartir justicia es única y se encuentra repartida entre diversos órganos.²⁹

²⁸ Lo anterior de acuerdo con el criterio establecido por Sala Superior en la sentencia del recurso SUP-RAP-15/2021.

²⁹ Véase la sentencia dictada dentro del expediente de clave SUP-REC-471/2025.

Mientras que la **competencia** determina las atribuciones de cada autoridad, ya sea administrativa o jurisdiccional y, como resultado de esa asignación, la competencia **es la aptitud de una autoridad para intervenir en un asunto concreto**. Por tanto, las reglas competenciales determinan la distribución de facultades entre las diversas autoridades que se encuentran investidas de ella.

En ese orden de ideas, las disposiciones constitucionales y locales que le confieren atribuciones al Instituto Estatal Electoral, deben interpretarse en forma estricta; esto es, que su competencia debe analizarse conforme al principio de legalidad que rige la actuación de toda autoridad, en el sentido de que ésta sólo puede hacer lo que la ley le faculta, es decir, por regla general, debe existir una previsión normativa que permita a las autoridades electorales locales conocer de un asunto determinado.

Ahora bien, atendiendo el caso concreto, la Jurisprudencia 25/2015 de la Sala Superior, establece que de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41 base III Apartado D; 116 fracción IV inciso o) y 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, en relación con lo establecido 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte que el sistema de distribución de competencias para **conocer, sustanciar y resolver** los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral correspondiente, esencialmente, **a la vinculación de la irregularidad denunciada** con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como el ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto en la conducta ilegal.³⁰

En ese contexto, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, ya sea especial u ordinario, debe analizarse si la irregularidad denunciada:

³⁰ Véase la Jurisprudencia 25/2015 de rubro **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**

- a) Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- b) Impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;
- c) Está acotada al territorio de una Entidad Federativa.
- d) No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral.

En conclusión, la determinación de la competencia material de las autoridades electorales locales para conocer, sustanciar y, en su caso, resolver un procedimiento sancionador, depende de diversos factores, entre los cuales destacan el tipo de infracción denunciada, el ámbito territorial en el que pudo tener verificativo y el proceso electoral en el que incide la presunta infracción denunciada o aquel en el que puede llegar a incidir.

9.4.1.2 Derecho al debido proceso, en su vertiente de derecho de audiencia y debida defensa.

El derecho al debido proceso reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal, así como en el similar 8 apartado 1 de la Convención Americana, se ha entendido como aquel necesario para que los justiciables puedan hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva cuando se encuentren sujetos a algún procedimiento.³¹

Es decir, cuando una persona es sometida a un procedimiento, motivado por el ejercicio de una acción del Estado, la cual, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad a emitir un **acto privativo** en su contra, se debe verificar que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento respectivo, de entre las cuales destaca la garantía de audiencia.

³¹ Véase la Jurisprudencia emitida por la otrora Primera Sala de la Suprema Corte, localizable en el Semanario Judicial de la Federación con el Registro Digital 2026079, de rubro **“PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES”**

Ahora bien, cabe destacar que el artículo 14 de la Constitución Federal efectúa una distinción clara entre actos privativos y actos de molestia, conforme a lo siguiente:³²

- a) Los actos privativos son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, por lo que únicamente pueden tener verificativo a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el ya referido artículo 14 constitucional.
- b) En cambio, los actos de molestia que, pese a constituir una afectación jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues solo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, por ello pueden tener verificativo siempre y cuando se encuentre fundada y motivada la causa legal de su procedencia.

En ese contexto, la autoridad jurisdiccional deberá analizar si el acto reclamado constituye uno de carácter privativo o bien, de molestia, previo a determinar si existe o no una transgresión al derecho de defensa, en su vertiente de garantía de audiencia.

9.4.1.3 Derecho a la libertad de expresión.

El artículo 6 de la Constitución Federal prevé que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se realice en contra de la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por su parte, el artículo 7 de la Carta Magna establece que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas y que, por consiguiente, no puede ser restringido a través de la censura.

³² Véase la Jurisprudencia emitida por el otroro Pleno de la Suprema Corte, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, con el Registro Digital 200080, de rubro "**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN**"

Es decir, estos preceptos constitucionales establecen un derecho que implica la libre manifestación de ideas y opiniones, es decir, el derecho a la libertad de expresión es genérico en el sentido de que es un derecho humano del que gozan todas las personas.

Asimismo, en el derecho convencional, la libertad de expresión goza también de una importante protección, tal como se desprende de diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos³³ y de la Convención Americana de Derechos Humanos³⁴. Ambos tratados disponen en esencia, que la libertad de expresión, se puede ejercer por cualquier medio e involucrar opiniones concernientes a todo tópico.

En la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión se concibe como uno de los mecanismos fundamentales con los que cuenta la sociedad para ejercer el control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

Sobre este tema, la Sala Superior ha definido diversos elementos que componen el derecho a la libertad de expresión, tales como:

- a)** Sus objetivos fundamentales son la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.
- b)** El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- c)** La libertad de expresión no es absoluta y debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos derivados de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

³³ De conformidad con lo previsto en el Artículo 19 del citado Pacto.

³⁴ Atendiendo a lo señalado en el Artículo 13 de la referida Convención.

Por ello, la libertad de expresión en materia electoral debe ser analizada desde una doble perspectiva. Por un lado, para proteger en la mayor medida la circulación de ideas e información entre la ciudadanía y, por el otro, evitar riesgos graves a los derechos o principios constitucionales que pudiesen impactar en una contienda.³⁵

Es decir, la libertad de expresión de las personas servidoras públicas, entendida más como un deber de éstos para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público (*los cuales, a su vez, tienen el derecho a que se les informe debidamente*), implica también que dichas expresiones **no vulneren alguno de los principios rectores en materia electoral**, como lo son, por ejemplo, **la equidad en la contienda**.³⁶

9.4.1.4 Derecho al ejercicio pleno de las funciones legislativas.

El artículo 35 de la Constitución Federal reconoce los derechos de participación política de la ciudadanía, como el derecho de votar en las elecciones, el derecho de acceso a la función pública y el derecho a ser votado para algún cargo de elección popular.

Con relación a los derechos de votar y ser votado, la Suprema Corte ha reconocido³⁷ que se trata de verdaderos derechos fundamentales político electorales.

La Sala Superior³⁸ sostuvo que el derecho político electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función

³⁵ Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-JE-129/2022.

³⁶ Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-REP-238/2018

³⁷ Véase la Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, consultable en el Semanario Judicial de la Federación con el Registro Digital 170783, de rubro **“DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SONDERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVE”**

³⁸ Véase la Jurisprudencia 2/2022 de rubro **“ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.”**

legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes.

Al respecto, en la Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, la Suprema Corte sostuvo que en el caso de los órganos parlamentarios, es decir, en el Congreso de la Unión y sus Cámaras de Diputados y de Senadores, así como en las legislaturas estatales, el derecho a ser votado y a desempeñar el cargo público consiste en proteger **el núcleo esencial de la función representativa**, es decir, en preservar las facultades de los legisladores para ejercer su cargo sin obstrucciones ilegítimas o indebidas.

En efecto, los derechos de participación política del artículo 35 constitucional no garantizan únicamente el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a esos cargos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y puedan desempeñarlos de conformidad con las normas correspondientes.

De este modo, el núcleo de la función representativa de los miembros del Congreso de la Unión abarca el derecho de ejercer todas las funciones que la legislación les confiere, que básicamente se materializan en la **labor de creación normativa** (*artículos 70, 71 y 72 de la constitución federal*) y **el control del gobierno** (*artículos 69 y 93 de la Constitución Federal*)³⁹, lo anterior siempre y cuando dicho **ejercicio no resulte ilegítimo o transgreda alguna normativa de cualquier índole**, es decir, el libre ejercicio del cargo **no es ilimitado**, sino que debe encontrarse regulado y al margen de cualquier infracción, como por ejemplo de índole electoral.

³⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, emitida por la Suprema Corte.

- **Principio de licitud.**

En materia electoral, este principio se aboca principalmente en la vigilancia y análisis de los actos de autoridad y la expedición de normas que se encuentren apegadas a las disposiciones normativas nacionales e internacionales que correspondan.

En tanto es deber de las autoridades jurisdiccionales en dicha materia, el asegurar la protección de los derechos político-electorales de los sujetos que comparezcan en sus distintas calidades a invocar la vulneración de los principios rectores del derecho electoral.

Ahora bien, en el ámbito internacional, el principio de licitud aborda lo que en el Derecho Mexicano se entiende como el principio de presunción de inocencia, mediante el cual aquella persona a la que se le atribuye de manera preliminar una actuación contraria a la ley, tiene el derecho a que se le considere como inocente hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad.

Así, las entidades públicas no pueden sancionar con base en criterios subjetivos, sino en función a resultados que deriven del análisis efectuado a las pruebas y a las constancias que obra en el procedimiento. Por tanto, les corresponde a las autoridades en la materia el desvirtuar la presunción de la inocencia de una persona mediante una carga de la prueba adecuada e indiscutible.

Sin embargo, también corresponderá a las partes involucradas el aportar los elementos pertinentes para sostener dicha presunción y desestimar cualquier acción que se tilde de ilegal.

Ante ello, sin la existencia de una actividad probatoria previa que permita contar a su vez con un sustento probatorio suficiente y razonable, una autoridad se encontrará impedida para imponer cualquier tipo de sanción.

- **Principio de mínima intervención en materia administrativa electoral.**

El principio de mínima intervención, también denominado de *ultima ratio*, constituye un parámetro rector del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, conforme al cual las sanciones deben reservarse para los supuestos en los que se acrediten afectaciones relevantes a los bienes jurídicos tutelados, evitando la imposición de consecuencias jurídicas frente a conductas de escasa lesividad o que puedan ser adecuadamente atendidas mediante mecanismos menos gravosos.

En el ámbito electoral, dicho principio implica que el derecho sancionador debe intervenir únicamente cuando se demuestre una afectación real y jurídicamente relevante a los principios que rigen la función electoral, tales como la equidad en la contienda, la legalidad, la certeza y la imparcialidad, dejando fuera del reproche sancionador aquellas conductas que, aun siendo atípicas o irregulares, no incidan de manera sustancial en el proceso comicial.

Si bien el principio de mínima intervención no se encuentra expresamente previsto en la Constitución Federal, en materia electoral, su reconocimiento se desprende implícitamente de los artículos 14, 16, 17, 41 y 116 constitucionales, así como de los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad que rigen el ejercicio de la función sancionadora de las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

En ese sentido, la Suprema Corte ha sostenido, al analizar el principio de mínima intervención en materia penal, que el ejercicio del poder punitivo del Estado sólo es legítimo cuando resulta estrictamente necesario para la protección de bienes jurídicos fundamentales, criterio que, por identidad de razón, resulta aplicable al derecho administrativo sancionador, incluido el electoral, en tanto también constituye una manifestación del *ius puniendi* estatal.⁴⁰

⁴⁰ Véase el Amparo directo en revisión 6056/2017.

Bajo tal orden de ideas, la doctrina constitucional ha reconocido que el derecho sancionador *-incluido el electoral-* se encuentra sujeto a los mismos límites estructurales que el derecho penal, entre ellos los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y mínima intervención, los cuales operan como garantías frente al ejercicio arbitrario del poder sancionador.

En esta lógica, la imposición de sanciones en materia electoral exige constatar:

- La existencia de una conducta jurídicamente relevante;
- La afectación efectiva o potencial a los bienes jurídicos protegidos por la normativa electoral; y
- La necesidad de la intervención sancionadora como medio idóneo, necesario y proporcional para restablecer el orden jurídico vulnerado.

Asimismo, el principio de mínima intervención se proyecta en dos vertientes:

- a) Fragmentariedad, conforme a la cual no toda infracción formal o irregularidad debe ser objeto de sanción, sino únicamente aquellas conductas que representen ataques relevantes a los principios rectores del proceso electoral;⁴¹
- b) Subsidiariedad, que impone a la autoridad el deber de preferir mecanismos menos restrictivos *-como medidas preventivas, correctivas o pedagógicas-* antes de acudir a la imposición de sanciones, siempre que éstos resulten suficientes para la tutela del bien jurídico.⁴²

Aunado a lo anterior, cabe referir que la Sala Superior ha sostenido, de manera reiterada, que el derecho sancionador electoral no tiene una finalidad meramente punitiva, sino también preventiva y correctiva,

⁴¹ Véase: Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 71-72 y 79.

⁴² Ídem.

orientada a preservar la equidad en la contienda y la regularidad del proceso electoral.⁴³

- **Principio de rendición de cuentas aplicado a la gestión pública.**

No obstante, la democracia es la forma de gobierno que rige al Estado Mexicano, éste debe desempeñarse bajo ciertas condiciones de libertad y justicia en donde se ejerzan libertades políticas y civiles y existan mecanismos institucionales para la rendición de cuentas.

En ese sentido, se considera indispensable incorporar la noción de Estado democrático de derecho que impide que las personas actoras políticas apliquen la ley a su libre arbitrio o mediante criterios discrecionales; de la misma forma, el Estado obliga a la autoridad a sujetarse a los procedimientos institucionales de control de sus acciones, es decir, nadie, ni siquiera los gobernantes, deben quedar fuera de la legalidad.⁴⁴

Así, el proceso de rendición de cuentas implica no sólo la disponibilidad de información sino la existencia de actores responsables definidos y procesos institucionalizados para hacer de éste, un proceso obligatorio y efectivo.

Conforme a lo previamente señalado, todas las autoridades y órganos del Estado, así como la ciudadanía, cuentan con la obligación de rendir cuentas desde el ámbito o área en que se desempeñen y, de manera particular, es preciso mencionar que el Poder Legislativo está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas.

La primera de ellas, en sentido vertical cuando se trata de abarcar sus actividades desde una modalidad social y electoral, donde el sujeto

⁴³ Acción de Inconstitucionalidad 188/2020.

⁴⁴ O'Donnell, Guillermo, "Democracia y Estado de derecho", en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 94.

fiscalizador es la persona ciudadana en ejercicio de sus libertades políticas y civiles. En segundo lugar, la rendición de cuentas horizontal se ejerce cuando otras instituciones del Estado ejercen contrapesos contra dicho Poder y fiscalizan sus acciones, teniendo la capacidad de impedir presuntos abusos.

Por ello, para estudiar al Poder Legislativo desde la perspectiva de la rendición de cuentas se analizan cinco funciones: Representación, legislativa, política-administrativa, de control y jurisdiccional.⁴⁵

Sobre todo, por cuanto hace a la primera de las funciones mencionadas, se establece que es la función que tiene como propósito expresar, vincular y proteger los intereses, valores y demandas de los ciudadanos con el proceso parlamentario y las decisiones que les afectan. Incluye labores como las de gestoría, cabildeo y pronunciamientos, entre otros.

- **Principio de personalidad de la responsabilidad en materia sancionatoria.**

Tal como se precisó en el apartado relativo al marco normativo del principio de licitud, cualquier actuación de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, con lo cual, debe hacerse de manera específica y puntual la acusación hacia una persona presuntamente responsable de un hecho que se considera ilegal por la autoridad que emite la acusación.

Dicho esto, conforme a la doctrina, lo previamente señalado se acoge en el principio de personalidad de las sanciones el cual, en primer término, refiere que cualquier sanción o responsabilidad que se pretenda atribuir a una persona implica la necesidad de individualización de la sanción, es decir, es imperativo el no hacer responsable a una persona por un hecho cometido por otra.

⁴⁵ Casar, María Amparo et al, "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo". Consultable en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/la-rendicion-de-cuentas-y-el-poder-legislativo-1.pdf>

Así, es un tema fundamental en el sector sancionador de todo ordenamiento jurídico democrático y constituye una de las bases o garantías del principio de culpabilidad. En efecto, como expresa De Palma *“si la exigencia de dolo o culpa es el núcleo o sustancia del principio de culpabilidad, el principio de personalidad de las sanciones es la corteza que lo recubre; posición externa que hace que, al ejercitarse la potestad sancionadora de la Administración, los efectos de este principio sean los primeros en sentirse”*.⁴⁶

Ahora bien, esto se encuentra estrechamente relacionado con la sustitución del régimen de responsabilidad objetiva por el de responsabilidad subjetiva, pues, si la sanción se hace recaer sobre una persona que no haya participado en los hechos, se prescinde del componente subjetivo de la infracción.

En tanto, no basta la existencia de un vínculo personal con el autor del hecho cometido, sino es obligatorio ser titular de la actividad o cosa donde se cometió precisamente la infracción, es decir, haber tenido algún nivel de participación en la conducta sancionable.

A mayor abundamiento, cabe destacar que el principio de mérito, se encuentra estrechamente vinculado al principio de tipicidad, que exige que la conducta atribuida encuadre de manera exacta en el supuesto normativo previamente establecido como infracción, lo que implica no sólo la existencia de una norma que describa la conducta prohibida, sino también la acreditación de que los hechos demostrados actualizan todos y cada uno de los elementos del tipo sancionador, sin posibilidad de extensiones analógicas ni interpretaciones amplificadoras en perjuicio de la persona denunciada.⁴⁷

En virtud de que ambos principios se encuentran íntimamente relacionados, en tanto que no puede afirmarse la responsabilidad

⁴⁶ De Palma, A., “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador”, ed. Tecnos, Madrid, 1996, p. 65.

⁴⁷ Véase tesis P.J.J. 100/2006, de rubro: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.”** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667.

personal de una persona si previamente no se acredita que su conducta, individualmente considerada, actualiza el tipo infractor previsto en la ley. Es decir, la personalidad presupone necesariamente la tipicidad de la conducta atribuida; sin tipicidad, no puede existir responsabilidad jurídicamente válida.

En ese sentido, aun cuando se acredite la existencia material de ciertos hechos, si no se demuestra que la persona denunciada realizó de forma directa o indirecta *-pero jurídicamente imputable-* la conducta típica descrita en la norma, no satisface el estándar constitucional de responsabilidad sancionadora.

9.4.1.5 Principio de taxatividad y congruencia procesal.

El artículo 14 párrafo tercero de la Constitución Federal, establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no se encuentre prevista en una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Dicho mandato constitucional reconoce expresamente como garantía, la exacta aplicación de la ley en materia penal, por lo que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior⁴⁸ que los principios y garantías típicas del proceso penal son aplicables en los procedimientos sancionadores de naturaleza administrativa, como es el caso del Procedimiento Sancionador Ordinario.

Cabe precisar que la garantía de exacta aplicación de la ley es exigible para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral, considerando que las contravenciones administrativas se integran en el concepto de lo ilícito.⁴⁹

⁴⁸ Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-REP-108/2019.

⁴⁹ Véase la Tesis XLV/2001, de rubro “ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.”

Al respecto, la Suprema Corte ha establecido que la exacta aplicación de la ley no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, aspecto de donde surge el mandato de taxatividad.

Por lo anterior, la Sala Superior ha sostenido que, en los procedimientos sancionadores administrativos, es exigible que se cumpla con el principio de taxatividad, admitiendo modulaciones.⁵⁰

Por ello, es válido modular el principio de tipicidad estricto en el campo electoral y, para ello, es suficiente que la autoridad ajuste su actuación al principio de legalidad previsto en el marco legal administrativo-sancionador.

En consecuencia, resulta válido que los principios del derecho sancionador penal sean modulados cuando se trasladan al ámbito administrativo, lo exigible es que el sistema jurídico o el ordenamiento aplicable permita prever:

- a) Que ciertas conductas son sancionables.
- b) El catálogo de las posibles sanciones a las que dicha conducta es acreedora.

Así, para garantizar a los sujetos certeza jurídica y evitar arbitrariedades, las normas administrativas otorgan un margen de acción sobre la existencia de conductas punibles, buscando asegurar un cierto grado de previsibilidad sobre acciones u omisiones que son consideradas irregulares, sin embargo, cabe destacar que el principio de taxatividad no implica la creación de conductas con posterioridad a la realización de los hechos.

Por otra parte, el artículo 17 de la Constitución Federal establece que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe

⁵⁰ Véase la Tesis XLV/2002, de rubro ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.”***

cumplir con una serie de requisitos al emitir sus determinaciones, entre las cuales destaca la congruencia que las mismas deben revestir.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido una distinción entre la congruencia externa y la interna, en virtud de que la primera de las citadas corresponde al principio rector de toda determinación, consistente en la plena coincidencia entre lo determinado, con los hechos planteados, sin omitir o introducir aspectos ajenos; mientras que la interna se refiere a que la determinación no debe tener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos de la misma.⁵¹

9.5 Marco contextual.

Como se precisó en los antecedentes de la presente resolución, con fecha uno y siete de abril, el PAN y el PRI interpusieron denuncias ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, en contra de la Senadora Andrea Chávez Treviño y el partido político MORENA, por la presunta comisión de actos que pudiesen constituir diversas infracciones en materia electoral.

Analizado lo anterior, la citada Unidad Técnica determinó su incompetencia para conocer los hechos denunciados y remitió las constancias respectivas al Instituto.

Por ello, con fecha cuatro y once de abril, respectivamente, el Instituto radicó y reservó la admisión de los expedientes identificados con la clave IEE-PSO-004/2025 así como el IEE-PSO-005/2025, precisó como vía de instrucción y resolución el Procedimiento Sancionador Ordinario y ordenó la acumulación de los mismos.

En ese sentido, con fecha veinticuatro de abril, el Secretario Ejecutivo admitió las denuncias referidas, toda vez que las mismas cumplieron con los requisitos de procedibilidad exigidos por la norma y, en la

⁵¹ Véase la Jurisprudencia 28/2009 de rubro *“COMPETENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”*

narrativa, los mismos pudiesen constituir infracciones a la normativa electoral, en los términos precisados en el acuerdo de mérito.

Derivado de lo anterior, con fecha veinticinco de abril, la Consejera Presidenta emitió un acuerdo por medio del cual determinó procedente la imposición de medidas cautelares, por considerar que existe una presunta transgresión al principio de equidad en la contienda, ordenando a Andrea Chávez Treviño, lo siguiente:

- a) El retiro de su **nombre, cargo e imagen** de los camiones que prestan servicios de atención médica a lo largo del Estado de Chihuahua, mismos que para efectos ilustrativos se insertan a continuación⁵²:



- b) El retiro de su **nombre, cargo e imagen** del camión tipo ambulancia que aparentemente fue entregado al Municipio de Namiquipa, el cual de igual manera se ilustra a continuación⁵³:



Hecho que además se encuentra concatenado con la publicación en la red social *Facebook* analizada por funcionarios del Instituto, en el Acta Circunstanciada identificada con la clave IEE-DJ-OE-AC-064/2025⁵⁴, misma que a la letra señala:

⁵² Imagen obtenida de las actas circunstanciadas descritas en el acuerdo de medidas cautelares impugnado.

⁵³ Imagen obtenida de las actas circunstanciadas descritas en el acuerdo de medidas cautelares impugnado.

⁵⁴ Visible a fojas 41 a 45 del acuerdo de medidas cautelares impugnado.

Acta circunstanciada IEE-DJ-OE-AC-064/2025
https://www.facebook.com/share/p/14JpdX7HEa/ Descripción: Al abrir la página se observa un fondo difuminado que cuenta con diversos elementos en la parte superior, mismos que procedo a describir de izquierda a derecha, el primero de ellos es un círculo de color gris con una letra "x" de color blanco en el centro, enseguida un logotipo en color azul con letra "f" al centro en color blanco, al extremo del lado derecho se aprecian cuatro círculos en color gris, el primero de ellos contiene nueve puntos en su interior formando una imagen similar a un cuadro, el otro contiene un círculo con la viñeta de un dibujo que asemeja un rayo, el posterior contiene un icono que parece ser una campana y por último un icono que asemeja la silueta de una persona. Debajo de lo previamente descrito, puede observarse de manera centrada un rectángulo de fondo blanco y en la parte superior del mismo, de manera centrada, puede leerse el texto "Publicación de Andrea Chávez" seguido de un círculo de color gris con una letra "x" de color blanco en el centro. Posteriormente, de lado izquierdo puede verse una fotografía circular con el contorno azul y la imagen de una persona aparentemente de sexo mujer, con cabello largo sobre los costados, portando una blusa de color beige y a un costado de dicha fotografía se aprecia con letras negras el texto "Andrea Chávez" y un pequeño círculo azul, en la parte inferior "9 de febrero." y un pequeño círculo con apariencia de globo terráqueo, debajo de ello se lee el texto siguiente: "En campaña, el pueblo de Namiquipa me solicitó una ambulancia y yo me comprometí con ellos a conseguírsela. A diferencia de los panistas que nunca le cumplieron al pueblo, o que tardaban décadas en malcumplir sus promesas con chatarra de segunda mano, hoy entregué una ambulancia completamente nueva al pueblo de Namiquipa, que junto a su trabajador y talentoso Presidente Municipal Adrián Ruiz, y sus diputados Nono Corral y Greycy Durán, lucha diariamente para salir adelante. Y todo sin usar un solo peso de recursos públicos: con pura gestión. Chihuahua merece políticos a la altura de su pueblo: con palabra empeñada que se cumple." Debajo del texto ya transcrito, pueden verse cinco imágenes las cuales procedo a describir de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo, en la primera imagen puede verse en un espacio abierto a seis personas que describo de izquierda a derecha, la primera aparentemente de sexo mujer, cabello largo y oscuro, tez blanca, portando camisa de manga larga de color azul y pantalón negro, la segunda aparentemente de sexo mujer, cabello rubio, tez blanca, portando camisa de manga larga de color azul y pantalón negro, la tercera es la persona presuntamente identificada como Andrea Chávez Treviño con el cabello suelto a los costados portando sombrero blanco, camisa blanca de manga larga y pantalón de mezclilla, con la mano izquierda al frente mostrando cuatro dedos, la siguiente persona una adulta mayor aparentemente de sexo mujer, portando una camisa de color azul y falda negra, la siguiente una persona aparentemente de sexo hombre, barba y bigote oscuros, la siguiente persona aparentemente de sexo mujer, cabello castaño, portando una camisa azul oscuro de manga larga y pantalón negro; En la siguiente fotografía pueden verse dos toldos, uno de color negro y el segundo blanco, rojo y azul y debajo de ellos un grupo heterogéneo de personas levantando una de sus manos al frente mostrando cuatro dedos, entre las que destaca la persona presuntamente identificada como Andrea Chávez Treviño con el cabello suelto a los costados portando sombrero blanco, camisa blanca de manga larga y pantalón de mezclilla; en la siguiente imagen puede verse un toldo blanco y debajo un grupo heterogéneo de personas sentadas de espaldas: en la siguiente imagen puede verse de fondo una unidad móvil de color blanco con quinda en donde pueden leerse los textos escritos a diferentes líneas "ANDREA", "CHAVEZ", "SENADORA", "AMBULA" y "Namiqui" y al frente pueden verse dos personas, la primera de ellas aparentemente de sexo hombre, portando un saco de color oscuro y mostrando su mano derecha con el pulgar levantado, la segunda es la persona presuntamente identificada como Andrea Chávez Treviño con el cabello suelto a los costados portando sombrero blanco, camisa blanca de manga larga y pantalón de mezclilla, con la mano izquierda al frente mostrando cuatro dedos; en la siguiente fotografía pueden verse diversos toldos, de lado izquierdo puede verse de espaldas a la persona presuntamente identificada como Andrea Chávez Treviño con el cabello suelto a los costados portando sombrero blanco, camisa blanca de manga larga y pantalón de mezclilla y al fondo a un grupo heterogéneo de personas sentadas y al centro de la imagen escrito con letra de color blanco "+30". Debajo es posible apreciar una franja con una serie de elementos que procedo a describir de izquierda a derecha: el primero un círculo de color gris con el símbolo de lo que asemeja la silueta de una persona, posteriormente un rectángulo con las onillas redondeadas y en su interior el texto "Escribe un comentario", posteriormente el símbolo de lo que aparenta ser un rostro, seguido de un círculo con una carita feliz en el interior, luego la imagen de lo que aparenta ser una cámara fotográfica, luego un rectángulo con el texto "GIF" en su interior, finalmente un cuadrado con una carita feliz en el interior y la esquina inferior derecha levantada al frente. Lo anterior tal y como se muestra en la captura de pantalla que se muestra a continuación:

Acta circunstanciada IEE-DJ-OE-AC-064/2025
<https://www.facebook.com/share/v/15yHd1yGJf/>

Descripción:

Al abrir la página, se despliega una ventana en fondo color blanco, con contenido de lo que en apariencia es la red social Facebook. Se puede observar en la parte superior una barra que contiene los siguientes elementos, los cuales describiré de izquierda a derecha: primero, se puede distinguir un logotipo circular de color azul, el cual contiene una letra "f" color blanco, a su lado derecho se aprecia un icono de color gris con la "o" que en apariencia es la figura de una lupa, en la parte central se pueden apreciar cinco figuras de color blanco y borde gris, en la parte derecha se aprecian cuatro círculos con logotipos color negro y gris.

Debajo de lo anterior se encuentra otra barra con distintos elementos: a la izquierda se encuentra el texto "Video" en color negro seguido de seis iconos de color gris con los siguientes textos: "Inicio", "En vivo", "Reels", "Programas", "Explorar", "Videos guardados" y "Seguidas"; del lado derecho, una barra gris que en apariencia parece ser un buscador, seguida del texto "Buscar videos".

Por debajo de lo anterior, del lado izquierdo, se aprecia un recuadro que contiene material audiovisual, tal y como se observa en la siguiente captura de pantalla:



Debajo de este recuadro se observa el texto "Agradecemos a nuestra Senadora Andrea Chávez el apoyo de la nueva ambulancia totalmente equipada y último modelo para nuestro...", seguido de un recuadro gris con tres puntos en su interior.

A la derecha se observa un círculo con una imagen que no se puede distinguir, seguido del texto "Presidencia Namiquipa 2024-2027", enseguida un recuadro azul con una figura de lo que se asemeja a unos folders con un signo de "+" y el texto en letras blancas "Seguir", enseguida un círculo gris con tres puntos dentro; debajo el texto "9 de febrero", seguido de la figura de lo que parece ser un globo terráqueo. Debajo de lo anterior dos recuadros con las esquinas redondeadas con los textos "Resumen" y "Comentarios" en color azul y gris, respectivamente. Debajo se observa el siguiente texto:

"Agradecemos a nuestra **Senadora Andrea Chávez** el apoyo de la nueva ambulancia totalmente equipada y último modelo para nuestro Municipio.

Nuestro Alcalde Municipal Ing. Adrián Ruiz continúa trabajando y gestionando incansablemente por mejorar los ser..."

- c) El retiro de su **nombre y cargo** del consultorio médico ubicado en el Municipio de Guadalupe y Calvo, cuya imagen se ilustra a continuación⁵⁵:



⁵⁵ Imagen obtenida de las actas circunstanciadas descritas en el acuerdo de medidas cautelares impugnado.

- d) Así como el retiro temporal de las publicaciones en su red social *Facebook* en las cuales, de conformidad con las actas circunstanciadas desahogadas por diversos funcionarios del Instituto, hacen referencia a los eventos que se encuentran vinculados con el uso de dichos bienes muebles e inmuebles.

Precisado el contexto general de los actos impugnados a las autoridades responsables, se procederá a efectuar el estudio de fondo de los agravios formulados por la promovente.

10. ESTUDIO DE FONDO

10.1. Agravios relativos a impugnar el acuerdo de admisión de los Procedimientos Sancionadores Ordinarios.

10.1.1 Incompetencia material del Instituto Estatal Electoral para conocer de los hechos denunciados, en contravención a los principios de legalidad, así como competencia material y jurisdiccional.

El agravio en estudio resulta por una parte **infundado** y, por otra **inoperante**, en virtud de que contrario a los argumentos esgrimidos por las partes promoventes, el Instituto Estatal Electoral sí cuenta con competencia material para conocer de los hechos denunciados, por las razones que se exponen a continuación:

En primer término, las partes actoras argumentan que la autoridad electoral no cuenta con competencia material para haber admitido a trámite el Procedimiento Sancionador instaurado en su contra, pues a su consideración, la responsable únicamente puede ejercitar su facultad sancionadora cuando existe un proceso electoral en curso o, en su caso, una proximidad temporal razonable al inicio de un proceso comicial.

Para reforzar su argumento, las partes promoventes alegan que los hechos que se les atribuyen ocurrieron en un contexto ajeno al proceso

electoral 2026-2027 en el Estado de Chihuahua, ya que de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local y en la Legislación aplicable, dichos comicios darán inicio en el mes de octubre del año en curso.

En ese contexto, las partes actoras alegan que la competencia asumida por el Instituto carece de sustento jurídico y constitucional, lo que a su consideración ha transgredido en perjuicio de la Senadora el principio de legalidad, su derecho de audiencia, de defensa, de libertad de expresión y de ejercicio pleno de sus funciones.

Por lo anterior, señalan que al haber iniciado un Procedimiento Sancionador Ordinario sin que exista un proceso electoral en curso o bien, que alguno se encuentre próximo a iniciar, la autoridad electoral *“invade ámbitos que no le corresponden”*, lo que argumentan, transgrede en su perjuicio los principios de certeza y vulnera el debido proceso.

Precisado lo anterior, a consideración de este Órgano Jurisdiccional, las promoventes parten de una **premisa errónea** al considerar que la autoridad electoral únicamente se encuentra en posibilidades de ejercitar su facultad de conocer, sustanciar y resolver asuntos relacionados con presuntas infracciones a la normativa electoral cuando se encuentre en curso un proceso electoral o bien, exista proximidad de que inicie alguno.

Al respecto, como se precisó en el marco normativo de la presente resolución, con el propósito de salvaguardar los principios rectores en materia electoral, el legislador previó un **régimen sancionador electoral**, en el que se estableció quiénes son susceptibles de ser sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales respectivas, las sanciones que en su caso deban imponerse ante la comisión de dichas conductas irregulares y, sobre todo, un ámbito de distribución de competencias que especifica qué autoridades electorales tendrán facultades para intervenir en los Procedimientos Sancionadores que en su caso se instauren.

Por ello, la Ley Electoral Vigente⁵⁶ establece una clasificación de dos tipos de procedimientos que pueden ser instaurados por la autoridad administrativa local:

1. **Procedimientos Especiales Sancionadores.** - Los cuales, de conformidad con diversos criterios reiterados por la Sala Superior, corresponden a aquellas quejas o denuncias que se presentan durante el curso de un proceso electoral.
2. **Procedimientos Sancionadores Ordinarios.** - Mismos que se instauran por la presunta comisión de infracciones a la legislación electoral, **cometidas fuera de los procesos electorales**, situación que **no necesariamente implica que, de acreditarse dichas irregularidades, éstas no pudiesen llegar a incidir en los comicios.**

Lo anterior se concatena con el hecho de que incluso la Suprema Corte⁵⁷ determinó que las autoridades electorales cuentan con facultades para instaurar Procedimientos Sancionadores Ordinarios, ya que éstos **son la vía idónea para analizar las posibles infracciones a la normativa que se actualicen fuera de un proceso electoral o que propiamente no tengan relación con alguno de los comicios en curso.**

En ese contexto, se puede concluir que el legislador tuvo la intención de prever **dos tipos de procedimientos sancionadores**, uno sumario para resolver denuncias que se presenten durante un proceso electoral y otro en el que la autoridad electoral conoce sobre presuntas infracciones cometidas **fuera del proceso electoral.**

Bajo esa tesitura, resulta evidente que las promoventes parten de una **premisa falsa** al considerar que por no existir un proceso electoral en curso al momento del inicio del Procedimiento Sancionador instaurado

⁵⁶ Atendiendo a la reviviscencia a la cual se hizo referencia en el marco normativo de la presente resolución.

⁵⁷ Como se describió en el marco normativo de la presente resolución.

en su contra, es causa suficiente para que la actuación de la autoridad devenga en una incompetencia material, pues contrario a los argumentos esgrimidos, la Ley Electoral vigente, en su título tercero denominado **“DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL”**, específicamente en el Capítulo Segundo relativo al **“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO”**, se prevé la facultad expresa de la responsable de iniciar, sustanciar y resolver aquellas denuncias interpuestas por la presunta comisión de infracciones previstas en la normativa aplicable.

Cabe precisar que dicha facultad no es ilimitada, sino que para que pueda ser ejercida por la autoridad, la propia normativa electoral establece una serie de requisitos que debe reunir la denuncia para que proceda la admisión de la misma y que no se actualice alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 282 de la Ley Electoral, destacando que las promoventes no hicieron referencia alguna al incumplimiento de dichos requisitos y que los motivos por los cuales consideran que no se actualiza la competencia de la responsable corresponden a la esencia misma de la naturaleza del Procedimiento Sancionador Ordinario instaurado en su contra, es decir, que los hechos denunciados no acontezcan en el curso de un proceso electoral.

Sirviendo además de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia 25/2015, de rubro **“SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**, la cual establece que de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41 base III Apartado D; 116 fracción IV inciso o) y 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, en relación con lo establecido 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte que el sistema de distribución de competencias para **conocer, sustanciar y resolver** los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral correspondiente, esencialmente, **a la vinculación de la irregularidad denunciada** con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como el ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto en la conducta ilegal.

Todo lo anterior concatenado con el hecho de que como se describió en los **ANTECEDENTES** de la presente resolución, fue precisamente el Instituto Nacional Electoral quien expresamente determinó que le correspondía al Instituto Local conocer de las denuncias interpuestas por el PRI y por el PAN, situación que refuerza la validez de la actuación de la autoridad responsable.⁵⁸

Es por todo lo anterior que el agravio esgrimido por las partes promoventes resulta **infundado** y, en ese mismo orden de ideas, no se acredita violación alguna a los derechos y principios alegados por Andrea Chávez Treviño, en virtud de que:

1. No existe transgresión a los principios de legalidad, certeza, debido proceso y competencia, pues estos se refieren a que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico aplicable, así como a la distribución de facultades y atribuciones establecidas en la normativa correspondiente, lo anterior con el propósito de asegurar que todas las actuaciones de la autoridad se encuentren dotadas de veracidad.

Al respecto y en el caso que nos ocupa, el Secretario Ejecutivo, al admitir a trámite el PSO de mérito, actuó dentro del ámbito de sus facultades y atribuciones, al determinar la vía procesal en que debían ser tramitadas las denuncias presentadas por el PRI y por el PAN⁵⁹, al tratarse de hechos acontecidos en el territorio estatal, fuera de un proceso electoral, así como al admitir el procedimiento de mérito, pues en los hechos denunciados se hace alusión a posibles infracciones a la normativa electoral, cuyo conocimiento corresponde al IEE, a través de la autoridad responsable, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 281 incisos 7) y 8) de la Ley Electoral.

⁵⁸ Visible a foja 235 del expediente JE-208/2025.

⁵⁹ Véase la Jurisprudencia 17/2009 de la Sala Superior, de rubro "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUAL PROCEDE**"

En ese contexto y toda vez que la responsable actuó en el margen de las facultades y atribuciones que le fueron expresamente conferidas por la legislación estatal, se advierte que el acto impugnado no transgrede los principios aducidos.

2. Cabe precisar que las promoventes afirman que la autoridad responsable transgredió en perjuicio de la Senadora el derecho de audiencia y el derecho de defensa, sin realizar argumento alguno en el que sustente sus afirmaciones, por lo que su agravio resulta **inoperante**⁶⁰, pues no combaten de manera frontal el acto impugnado, sin embargo, resulta indispensable para este Órgano Jurisdiccional precisar lo siguiente:

El artículo 14 de la Constitución Federal establece una distinción clara entre actos privativos y actos de molestia; los primeros corresponden a aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, por lo que únicamente pueden tener verificativo a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el ya citado precepto constitucional; por otro lado, los actos de molestia sólo restringen de manera preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, por lo que deben cumplir con los requisitos previstos en el artículo 16 constitucional, es decir, deben encontrarse debidamente fundados y motivados.

En ese orden de ideas, el acuerdo de admisión del PSO instaurado **no disminuye, menoscaba o suprime de manera definitiva un derecho de las promoventes**, pues a través del mismo únicamente se narraron los hechos descritos en las denuncias, se puntualizaron los preceptos legales en los que se encuentran previstas las infracciones denunciadas, se ordenó el pronunciamiento sobre las medidas cautelares y se instruyó

⁶⁰ Véase la Jurisprudencia de rubro **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECORRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES”**

emplazar a las partes promoventes, así como correrles traslado de la totalidad de las constancias que integran el expediente, con el propósito de que estuvieran en aptitud de efectuar las manifestaciones que estimaran pertinentes, así como ofrecer las pruebas conducentes.

Por tanto y toda vez que el acuerdo de admisión corresponde a un acto de molestia, la autoridad administrativa no tiene la obligación de otorgarle derecho de audiencia **previa** a la emisión del mismo.

Por ello, es hasta dicho acuerdo que la autoridad responsable ordenó los trámites pertinentes a efecto de que las partes promoventes ejercieran de manera efectiva su derecho de defensa, precisando que en ese momento procesal no existió una disminución, menoscabo o supresión definitiva de sus derechos.

3. En ese mismo orden de ideas, las promoventes afirman que la autoridad responsable transgredió en perjuicio de la Senadora el derecho a la libertad de expresión, sin realizar argumento alguno en el que sustenten sus afirmaciones, por lo que su agravio resulta **inoperante**, en virtud de que no realizan argumentos tendientes a combatir de manera frontal el acto impugnado, sin embargo, cabe precisar que en el acuerdo de admisión de mérito, no se estableció limitación alguna a su libertad de expresión ni la autoridad responsable le ordenó a Andrea Chávez Treviño algún tipo de acción que limitara o incidiera en el ejercicio del citado derecho.

Lo anterior pues como se mencionó, la autoridad se limitó a narrar los hechos descritos en las denuncias, fundar los preceptos legales en los que se encuentran previstas las infracciones denunciadas, ordenó el pronunciamiento sobre las medidas cautelares *-sin que en dicho acto se sugiriera o impusiera alguna medida-* y se instruyó emplazar a las partes promoventes, así como correrles traslado de la totalidad de las constancias con el

propósito de que estuvieran en aptitud de efectuar las manifestaciones que estimaran pertinentes, así como ofrecer las pruebas conducentes.

Es decir, no existió algún acto que coartara, limitara o incidiera de manera alguna en el derecho a la libertad de expresión de la Senadora.

4. Por último, las actoras afirman que la autoridad responsable transgredió en su perjuicio el derecho al ejercicio pleno de las funciones de la Senadora, sin realizar señalamiento alguno en el que sustenten sus afirmaciones, por lo que su agravio resulta **inoperante**, pues no refieren argumentos tendientes a combatir la irregularidad del acto impugnado, sin embargo, cabe resaltar que como se ha reiterado con anterioridad, el acuerdo de admisión del Procedimiento Sancionador se constriñe a delimitar los hechos y las infracciones denunciadas, sin imponer restricciones o sanciones en perjuicio de la servidora pública y menos aún impone algún límite al ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, no pasa desapercibido para este Tribunal que las promoventes alegan que los hechos denunciados corresponden a actos de gestión social o expresión política, realizados fuera del contexto electoral y que, por ello, no constituyen infracción alguna, ya que no existe prueba objetiva y suficiente de que éstos afectan directamente la equidad en la contienda.

En ese mismo orden de ideas, señalan que no existe cercanía temporal que justifique la activación del procedimiento sancionador, pues los hechos denunciados no guardan relación con un proceso electoral específico ni tienen potencialidad de alterar su desarrollo.

Al respecto, una vez analizados dichos agravios en el contexto del acto impugnado, se advierte que los mismos resultan **inoperantes**, en virtud de que las promoventes buscan la revocación de la admisión del Procedimiento Sancionador, a través de argumentos que pretenden

desvirtuar la actualización de las infracciones denunciadas, situación que corresponde a un **análisis del fondo del asunto**.

En ese contexto, las actoras pierden de vista que para que la autoridad responsable proceda a la admisión del Procedimiento Sancionador, basta que la denuncia cumpla con los requisitos mínimos exigidos en el artículo 281 de la Ley Electoral, es decir, que el denunciante exponga los hechos que estima constitutivos de una infracción y que aporte los elementos probatorios mínimos para que la autoridad se encuentre en aptitud de suponer de manera preliminar que los hechos tuvieron verificativo.

Es decir, en dicho momento procesal la autoridad no se pronuncia sobre la existencia o inexistencia de la infracción, de lo contrario estaría efectuando un análisis de fondo del asunto puesto a su consideración, incluso antes de ejercer su facultad investigadora y de darle oportunidad a los denunciados de expresar lo que estimen conveniente, así como de ofrecer las pruebas pertinentes.

Por ello, los agravios esgrimidos por las promoventes resultan **inoperantes**, pues en este momento procesal, la autoridad jurisdiccional no se encuentra en posibilidades de analizar elementos tendientes a desacreditar la comisión de la infracción denunciada, al tratarse de aspectos íntimamente relacionados con el fondo del asunto.

10.1.2 Violación al principio de legalidad, taxatividad y congruencia procesal en el acuerdo de admisión, al haber sido emitidos sin una debida fundamentación y motivación.

El agravio en estudio resulta por una parte **infundado** y por otra **inoperante**, en virtud de que contrario a los argumentos esgrimidos por las partes promoventes, el acuerdo de admisión impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, por las razones que se exponen a continuación.

En primer término, las promoventes aducen que el acuerdo de admisión emitido por el Secretario Ejecutivo carece de una debida fundamentación y motivación, lo que a su juicio transgrede el principio de legalidad, taxatividad, congruencia procesal y el relativo a la personalidad de la responsabilidad en materia sancionatoria, ya que a su consideración, la autoridad responsable:

1. No estableció de manera clara, precisa e individualizada la relación entre los hechos que se le atribuyen a la Senadora y los tipos infractores invocados.
2. No delimitó que hecho pretende encuadrar en cada infracción, así como tampoco los elementos que componen la supuesta conducta sancionable, es decir, a su consideración no mantiene coherencia lógica entre los hechos narrados en las denuncias, las disposiciones normativas invocadas y la determinación de su admisión.
3. Agrupó múltiples hechos, sujetos y figuras jurídicas, sin realizar una individualización mínima de la conducta atribuida a cada denunciado.

Previo a efectuar un análisis respecto al agravio esgrimido por las partes recurrentes, es necesario señalar que el artículo 281 numeral 1) de la Ley Electoral establece que las denuncias que se presenten ante la autoridad electoral deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre y firma del denunciante.
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Los documentos necesarios para acreditar su personería.
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados.**
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar aquellas que habrán de requerirse.

En ese sentido, se advierte que el estándar probatorio y argumentativo necesario para la interposición de una denuncia es mínimo, pues únicamente consiste en hacer del conocimiento de la autoridad electoral la probable comisión de una infracción, incluso sin que resulte necesario señalar con precisión el precepto legal que se estime transgredido.

Precisado lo anterior, se tiene que el acuerdo de admisión es un acto de molestia,⁶¹ por consiguiente, su emisión resulta constitucionalmente válida siempre y cuando exista mandamiento escrito girado por la autoridad con competencia legal para ello, en donde funde y motive la causa legal del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal.

En correlación con lo anterior, se tiene que los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Federal, establecen que cualquier acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, de este modo, haciendo referencia al principio de legalidad, todos los actos y resoluciones deben sujetarse a lo establecido en dicha Constitución y en las leyes aplicables.

Ahora bien, la **fundamentación** se cumple con la **existencia de una norma que le atribuya a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido** y, asimismo, mediante la actuación de esa misma autoridad en la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso.

Por otra parte, la **motivación** se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o **causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto**, para lo cual debe existir **adecuación entre los motivos expuestos y las normas aplicables**.

⁶¹ Véase la Jurisprudencia emitida por el otroro Pleno de la Suprema Corte, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, con el Registro Digital 200080, de rubro “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN**”

Precisado lo anterior, se procederá a analizar el acto impugnado, con el propósito de determinar si éste efectivamente carece de la fundamentación y motivación aducida por la promovente:

Determinación de la autoridad	Fundamentación	Motivación
Competencia para emitir acuerdo de admisión	En la página 1 del acuerdo de admisión de fecha veinticuatro de abril, el Secretario Ejecutivo estableció cada uno de los preceptos legales que lo facultan para emitir dicho acuerdo.	En la página 1 expresamente hizo referencia a la Jurisprudencia 3/2011, misma que establece que las autoridades electorales locales tienen competencia para conocer de las denuncias por presuntas violaciones al artículo 134 de la Constitución Federal.
Cumplimiento de requisitos para la procedencia de la denuncia	En la página 2 del acto impugnado, tuvo por cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 281 numeral 2) de la Ley Electoral para la procedencia de la denuncia.	En las páginas 2, 3 y 4, la responsable estableció con claridad y precisión las razones por las cuales consideró que las denuncias cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 281 numeral 2) de la Ley Electoral.
Infracciones atribuidas, vinculadas a los hechos denunciados	En la página 4 del acuerdo impugnado, la autoridad responsable estableció con claridad cada una de las infracciones denunciadas, así como los preceptos legales en los que las mismas se encuentran previstas.	En las páginas 4 a 8, describió las infracciones atribuidas a los denunciados, así como los hechos en los que se sustentan las denuncias.

Precisado lo anterior, se advierte que la autoridad responsable fundó y motivó:

1. Su competencia para admitir el Procedimiento Sancionador de mérito.
2. Las razones por las cuales estimó que las denuncias cumplían con los requisitos de procedencia establecidos en la normativa aplicable.
3. Las infracciones atribuidas a los denunciados.
4. Los hechos en los cuales se sustentan las denuncias y, por consiguiente, el inicio del procedimiento sancionador.

Cabe precisar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior⁶² que la autoridad electoral no puede llegar al extremo de calificar la legalidad o

⁶² En el SUP-REP-284/2024

ilegalidad de los hechos motivo de denuncia al momento de la admisión, ya que dicha circunstancia es propia de la resolución de fondo, en la cual si se requiere de un análisis e interpretación de las normas aplicables y una valoración minuciosa, exhaustiva, conjunta y adminiculada de las probanzas allegadas al procedimiento.

Por ello, se estima que los agravios esgrimidos por las partes recurrentes resultan **infundados**, en virtud de que la autoridad electoral:

1. Cumplió con su obligación de efectuar una relación entre los tipos infractores invocados, al señalar con precisión las conductas atribuidas a los denunciados y, posterior a ello, vincular dichas disposiciones con los hechos denunciados, al establecer una narración de los mismos, en los que se especificaron circunstancias de modo, tiempo y lugar, descritas en las denuncias interpuestas.
2. Contrario a lo señalado por las promoventes, en este momento procesal la autoridad no tiene la obligación de establecer los elementos que componen las conductas atribuidas, en virtud de que ello implicaría un análisis de fondo en el que se valoraría la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados, situación que escapa de la competencia de la autoridad responsable.
3. Precisan que la autoridad responsable fue omisa en realizar una individualización mínima de la conducta atribuida a cada denunciado, perdiendo de vista que en el acuerdo impugnado existen tres tipos de denunciados: la promovente *-en su carácter de servidora pública-*; MORENA *-en su calidad de partido político-* y Fernando Padilla Farfán *-en su calidad de particular-* y que la autoridad responsable señaló las conductas atribuidas a los denunciados, resaltando el precepto legal en el que se fundamenta cada uno de ellos, como se esquematiza a continuación⁶³:

⁶³ Únicamente en lo que interesa, es decir, en lo relativo a Andrea Chávez Treviño y el partido político MORENA

Conducta atribuida	Precepto legal invocado por la responsable
Violación al principio de imparcialidad	Artículo 263 de la Ley Electoral 1) Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las personas en el servicio público, según sea el caso, de cualquiera de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas o candidatas durante los procesos electorales
Actos anticipados de campaña	Artículo 259 de la Ley Electoral 1) Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley: a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; g) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.
Promoción personalizada	Artículo 134 de la Constitución Federal La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
Uso indebido de recursos públicos	Artículo 134 de la Constitución Federal Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
Culpa in vigilando	Artículo 257 de la Ley Electoral 1) Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: a) El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones señaladas en esta Ley, en su caso, y cuando resulten aplicables supletoriamente, también serán infracciones el incumplimiento de cualquier obligación prevista en la Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normatividad que deriven de dichos ordenamientos;

De lo anteriormente referido se advierte que las partes promoventes aducen que la autoridad responsable no delimita qué presunta infracción es atribuida a qué denunciado en particular, perdiendo de vista que la distinción radica en el tipo de conducta denunciada, pues existe una clara diferencia entre las que son imputables a una persona

servidora pública y aquellas que únicamente pueden ser atribuidas a los partidos políticos.

En ese contexto, la autoridad responsable cumplió con su obligación de delimitar qué presunta infracción corresponde a cada denunciado, al señalar con precisión la infracción atribuida y establecer el precepto legal en el que se encuentra prevista, en el que expresamente se señala cuáles son atribuibles a las personas servidoras públicas *-como es el caso de Andrea Chávez Treviño-* y cuales lo son a los partidos políticos *-como es el caso de MORENA-*.

Precisado lo anterior y ante lo infundado de los agravios esgrimidos por las partes promoventes, se advierte que no se transgredieron en su perjuicio los principios de legalidad, taxatividad, congruencia procesal y de personalidad en la responsabilidad en materia sancionatoria, en virtud de que:

1. El acto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, pues señala con precisión los preceptos legales en los que se fundamenta la competencia de la autoridad responsable para admitir el procedimiento sancionador, así como aquellos en los que se establecen los requisitos de procedencia de las denuncias y los artículos en los que se encuentran previstas las infracciones denunciadas.

De igual manera, establece los motivos por los cuales considera que las denuncias cumplen con los requisitos establecidos en la ley, así como una narración clara y precisa de los hechos que sustentan el inicio del procedimiento.

2. Cumple con los principios de taxatividad y congruencia, pues no se advierte que la autoridad responsable hubiese efectuado alguna interpretación por analogía de razón de las conductas atribuidas, ya que se limitó a establecer las infracciones señaladas a la luz de los hechos denunciados.

Por otra parte, no pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional que las partes promoventes señalan que el Secretario Ejecutivo no explicó las razones por las cuales las actividades de gestión social desarrolladas por la Senadora constituyen infracciones electorales, sin embargo, como se ha reiterado en múltiples ocasiones, el acuerdo de admisión no es el momento procesal para que la responsable se pronuncie acerca de la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados, además de que dicha autoridad no cuenta con facultades para tal efecto.

En ese contexto, el agravio resulta **inoperante**, pues las recurrentes pretenden combatir un acto intraprocesal, como lo es la admisión, a través de argumentos que buscan definir el fondo del asunto sometido a la competencia electoral, de ahí que no resulte jurídicamente posible para esta autoridad llevar a cabo el análisis del mismo.

10.1.3 Errónea calificación preliminar de los hechos como actos anticipados de campaña o promoción personalizada, vulnerando sus derechos a la legalidad, presunción de licitud, libertad de expresión y ejercicio de su cargo legislativo.

El agravio en estudio resulta por una parte **infundado** y por otra **inoperante**, en virtud de que las partes promoventes no aportaron argumentos tendientes a desvirtuar la legalidad de la calificación preliminar efectuada por la responsable, como se describe a continuación.

Las partes recurrentes alegan que la autoridad responsable determinó calificar de manera preliminar *actividades sociales* desarrolladas por la Senadora, como actos anticipados de campaña o promoción personalizada.

Dicha calificación, a su consideración, es *jurídicamente errónea, descontextualizada e infundada*, argumentando en ese sentido que para que se acredite la comisión de la infracción relativa a actos anticipados de campaña, resulta necesaria la concurrencia de los elementos personal,

temporal y subjetivo, atendiendo a diversos criterios emitidos por la Sala Superior.

En el mismo sentido, alegan que los hechos que se le atribuyen a la Senadora no contienen ningún mensaje de naturaleza electoral, proselitista o partidaria, aduciendo que no se efectúa un llamado al voto y menos aún una referencia a una candidatura específica.

Además, refieren que la autoridad responsable fue omisa en efectuar un análisis contextual y cuantitativo de los hechos denunciados, pues no valoró que las publicaciones fueron realizadas en canales personales, no institucionales, que las notas periodísticas fueron generadas y difundidas por terceros, que la finalidad de los eventos fue social y no electoral y que las imágenes utilizadas no contenían eslogan, logotipos partidistas ni referencias electorales.

Por ello, afirman que las conductas desplegadas únicamente pudieran considerarse como infractoras si se acreditara de forma plena y objetiva que fueron instrumentadas con fines electorales.

En consecuencia, argumentan que no existe infracción electoral y que la actuación de la autoridad coloca a la Senadora en un estado de indefensión, pues vulnera sus *derechos* a la legalidad, presunción de licitud, libertad de expresión y ejercicio de su cargo legislativo.

Ahora bien, previo a entrar al estudio del agravio esgrimido por las promoventes, resulta necesario señalar que como se precisó en el marco normativo de la presente resolución, las denuncias que se presentan ante la autoridad electoral deben contener una narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja, así como ofrecer y aportar las pruebas que estime pertinentes.

Es por lo anterior que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que la admisión de un procedimiento sancionador **no implica un análisis completo, exhaustivo, concatenado y adminiculado de los hechos**

denunciados y los medios probatorios ofrecidos para determinar el precepto legal presuntamente transgredido.

Ello toda vez que como lo ha sostenido la Instancia Federal, para que resulte procedente la admisión basta que exista la **posibilidad** de la configuración de la conducta denunciada, ello tomando en cuenta que el denunciado exponga las circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionados con la queja y que **de manera preliminar** y sin mediar un análisis a profundidad, pudiesen constituir una infracción en términos de la normativa aplicable.

Al respecto, en la Jurisprudencia 31/2024, la Sala Superior resolvió que la normativa en materia electoral establece que para determinar la admisión o el desechamiento de una queja, la autoridad electoral únicamente esta obligada a revisar si los enunciados que se plasman en la denuncia aluden a hechos jurídicamente relevantes para el procedimiento sancionador, esto es, si las afirmaciones de hecho que la parte acusadora expone coinciden o no, **narrativamente**, con alguna de las conductas sancionables en la Constitución y la Ley Electoral y que se persiguen a través del procedimiento sancionador respectivo.

Lo anterior resulta acorde con la etapa procesal en la que se emite el acuerdo de admisión, en el cual se parte de la base de la narrativa formulada por los denunciantes, en virtud de que hasta ese momento, la autoridad no ha efectuado diligencias de investigación y que de haberlas efectuado, éstas únicamente fueron de carácter preliminar, es por ello que el Instituto únicamente está obligado a verificar **la coincidencia de los hechos puestos a consideración con la descripción normativa de las infracciones denunciadas**, sin que resulte procedente efectuar un análisis exhaustivo y de fondo respecto de la legalidad o ilegalidad de las conductas motivo de la queja.

Precisado lo anterior, se tiene que el agravio formulado por las partes recurrentes resulta **infundado**, en virtud de que las razones por las cuales estiman que la calificación preliminar efectuada por la autoridad responsable resulta infundada, se basan en consideraciones tendientes

a desvirtuar la presunta comisión de la infracción, es decir, pretenden combatir el **fondo** del asunto.

Dicha circunstancia resulta evidente pues las promoventes refieren que:

1. No se acreditan los elementos necesarios para tener por configurada la infracción denunciada.
2. Afirman que las conductas denunciadas no contienen ningún mensaje de naturaleza electoral, proselitista o partidaria, así como tampoco una estrategia de posicionamiento o difusión masiva.
3. Argumentando también que la responsable no realizó un análisis acerca de quién efectuó las publicaciones, la finalidad de los eventos denunciados, así como el contenido de las imágenes utilizadas.

Es decir, todas esas cuestiones aducidas por las promoventes corresponden a un análisis profundo, completo, integral y adminiculado con medios probatorios que en su caso obren en el expediente, es decir, las mismas pretenden desvirtuar la comisión de las conductas infractoras denunciadas y no así su calificación preliminar, pues esta únicamente se basa en la **posibilidad** de que los hechos narrados pudiesen constituir una infracción, sin haber entrado a la revisión de cada uno de los elementos necesarios para su acreditación, así como las pruebas con que deben estar sustentadas.

Lo anterior pues como se mencionó previamente, la autoridad responsable, es decir, el Secretario Ejecutivo, no cuenta con facultades para analizar el fondo de la denuncia planteada, aunado al hecho de que en el momento procesal relativo a la admisión, se da inicio a la investigación por parte de la autoridad administrativa, es decir, ésta debe recabar todos los medios probatorios que se estimen pertinentes, tanto los aportados por los denunciantes como los proporcionados por las personas denunciadas, para que entonces, la autoridad competente se encuentre en posibilidades de analizar el fondo del asunto.

Es por todo lo anterior que el agravio esgrimido resulta **infundado**, pues los argumentos de las recurrentes pretenden combatir un acto de carácter intraprocesal en el que la autoridad únicamente cuenta con facultades para realizar valoraciones preliminares, con razonamientos con los que buscan combatir el fondo del asunto y, en ese mismo orden de ideas, no se acredita violación alguna a los derechos y principios alegados por Andrea Chávez Treviño, en virtud de que:

1. No existe transgresión al principio de legalidad, pues éste se refiere a que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico aplicable, así como a la distribución de facultades y atribuciones establecidas en la normativa correspondiente, lo anterior con el propósito de asegurar que todas las actuaciones de la autoridad se encuentren dotadas de veracidad.

Al respecto y en el caso que nos ocupa, las recurrentes pretenden imponer una carga valorativa a una autoridad que carece de facultades para ello, al formular argumentos tendientes a desvirtuar la acreditación de las infracciones denunciadas, por tanto, exigir un análisis que excede del ámbito competencial del Secretario Ejecutivo, no deviene en una transgresión al principio de legalidad.

2. En ese mismo orden de ideas, las promoventes afirman que la autoridad responsable transgredió en perjuicio de la Senadora el derecho a la libertad de expresión, sin realizar argumento alguno en el que sustenten sus afirmaciones, por lo que su agravio resulta **inoperante**, en virtud de que no realizan argumentos tendientes a combatir de manera frontal el acto impugnado, sin embargo, cabe precisar que **en el acuerdo de admisión de mérito, no se estableció limitación alguna a la libertad de expresión de la funcionaria ni la autoridad responsable le ordenó algún tipo de acción a la servidora pública que limitara o incidiera en el ejercicio del citado derecho.**

Lo anterior pues como se mencionó, la autoridad se limitó a narrar los hechos descritos en las denuncias, fundar los preceptos legales en los que se encuentran previstas las infracciones denunciadas, ordenó el pronunciamiento sobre las medidas cautelares *-sin que en dicho acto se sugiriera o impusiera alguna medida-* y se instruyó emplazar a las promoventes, así como correrles traslado de la totalidad de las constancias con el propósito de que estuvieran en aptitud de efectuar las manifestaciones que estimaran pertinentes, así como ofrecer las pruebas conducentes.

Es decir, no existió algún acto que coartara, limitara o incidiera de manera alguna en el derecho a la libertad de expresión de la Senadora.

3. Asimismo, las actoras afirman que la autoridad responsable transgredió en su perjuicio el derecho al ejercicio pleno de las funciones de la Senadora, sin realizar argumento alguno en el que sustenten sus afirmaciones, por lo que su agravio resulta **inoperante**, pues no refieren argumento alguno tendiente a combatir la irregularidad del acto impugnado, sin embargo, cabe resaltar que como se ha reiterado con anterioridad, el acuerdo de admisión del Procedimiento Sancionador se constriñe a delimitar los hechos y las infracciones denunciadas, sin imponer restricciones o sanciones en perjuicio de la servidora pública y menos aún impone algún límite al ejercicio de sus funciones.
4. Por último, afirman que se transgredió el principio de presunción de licitud sin realizar argumento alguno en el que sustenten sus afirmaciones, por lo que su agravio resulta **inoperante**, pues no refieren argumento alguno tendiente a combatir la irregularidad del acto impugnado, sin embargo, cabe precisar que el citado principio se refiere a que las autoridades no pueden sancionar a alguna persona con base en criterios subjetivos, sino en función al resultado de las pruebas recabadas durante el procedimiento.

En ese sentido, se reitera que, al momento de la admisión del Procedimiento Sancionador, la autoridad electoral **no determinó la existencia de alguna infracción, ni se estableció que las actividades presuntamente desarrolladas por la Senadora constituyan alguna ilegalidad**, en ese contexto, se advierte que no se transgredió en perjuicio de la misma el principio de licitud.

10.2. Agravios relativos a impugnar el acuerdo de medidas cautelares de los Procedimientos Sancionadores Ordinarios. ⁶⁴

Previo a entrar a los agravios esgrimidos por la promovente, resulta indispensable para este Tribunal precisar que la autoridad responsable únicamente impuso medidas cautelares a la Senadora por la presunta infracción relativa a promoción personalizada, en términos de lo dispuesto por el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal y no así por el resto de las conductas atribuidas a la Senadora promovente.

10.2.1 Falta de acreditación de los elementos necesarios para la procedencia de las medidas cautelares, lo que la coloca en un estado de indefensión y de censura institucional, vulnerando sus derechos a la legalidad, el debido proceso, la libertad de expresión y la función parlamentaria.

El agravio en estudio resulta **infundado**, en virtud de que el acuerdo impugnado cumple con el principio de tutela preventiva, demuestra de manera razonada la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, además de que a consideración de este Órgano Jurisdiccional es idónea, necesaria y proporcional, por las razones que se exponen a continuación:

En primer término, la promovente señala que la autoridad electoral no acreditó los elementos constitucionalmente exigidos para justificar una

⁶⁴ En virtud de la determinación adoptada en el apartado **3.1.** de la presente resolución, en lo subsecuente, al referirse a los agravios tendientes a impugnar el acuerdo de medidas cautelares, se hará únicamente referencia a lo esgrimido por la Senadora Andrea Chávez Treviño.

restricción anticipada a sus derechos, lo anterior bajo el argumento de que las mismas no cumplen con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora exigido para su imposición.

Para tal efecto, la promovente argumenta que la autoridad no acreditó de forma preliminar que los hechos que se le atribuyen efectivamente configuren una infracción electoral, ya que a su consideración los citados hechos no contienen llamados al voto, eslogan, referencias a cargos de elección ni elementos que puedan considerarse como propaganda electoral, además de que aduce que no se efectuó un análisis sobre el contenido y finalidad de las conductas denunciadas, lo que a su consideración deviene en la inexistencia de la apariencia del buen derecho y, por tanto, trae como consecuencia la improcedencia de las medidas cautelares impugnadas.

Por otro lado, la parte actora señala que al momento de la imposición de las medidas cautelares, no existía un proceso electoral en curso, así como tampoco existía cercanía a que alguno se desarrollara, por tanto argumenta que no existe riesgo actual o inminente a los principios de equidad, imparcialidad o legalidad del proceso electoral; además, refiere que la responsable no justificó si las actividades denunciadas continúan realizándose, si existe voluntad o intención de reiterarlas, lo que a su consideración deviene en la inexistencia del peligro en la demora y, por tanto, trae como consecuencia la improcedencia de las medidas cautelares impugnadas.

Previo a proceder con el estudio del agravio resulta indispensable para esta autoridad jurisdiccional precisar la naturaleza y alcance de las medidas cautelares en los Procedimientos Sancionadores.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que las medidas cautelares son herramientas que la autoridad competente puede ordenar, ya sea a solicitud de parte interesada o de oficio, tras un análisis **preliminar** de los hechos denunciados. Estas medidas buscan **proteger** el objeto del litigio y **prevenir** un daño grave e irreparable a

las partes involucradas o a la ciudadanía durante la tramitación del proceso.

Por lo tanto, las medidas cautelares están destinadas a garantizar, tras un **análisis preliminar**, la existencia y restauración del derecho que se considera afectado.

En ese sentido, se tiene que las medidas son decisiones autónomas dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es **proteger el interés público**. Por esta razón, el legislador previó que sus efectos fuesen provisionales, con el fin de detener los actos que **podrían** constituir una infracción.

Ahora bien, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de fundamentación y motivación exigidos, debe considerar dos aspectos:

- a) La **probable** violación a un derecho, del cual se pide la tutela durante la tramitación del procedimiento sancionador.
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina *apariencia del buen derecho* que se refiere a la **credibilidad objetiva y seria sobre el derecho que se pide proteger** y el peligro en la demora, que se conoce como el **riesgo de que se haga irreparable el derecho materia de la decisión final**.

Conforme a lo señalado, las medidas cautelares en materia electoral son un instrumento de tutela preventiva, cuya finalidad es evitar un posible daño irreparable a los principios rectores en la materia.

Por lo anterior, la combinación de los elementos relativos a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, posibilita entonces que se

dicten medidas cautelares por la autoridad facultada para ello, entendiendo que esto implica **una reflexión preliminar que no agote los elementos que conforman el expediente ni genere un estatus jurídico permanente respecto de la existencia del derecho y la calificación lesiva de la conducta.**

Así, el estudio realizado para el dictado de medidas cautelares **no pasa por el tamiz de un análisis exhaustivo de los elementos que constituyen el expediente**, ya que como se mencionó, es una medida de carácter transitorio y no permanente.

De esta manera, se justifica la medida cautelar:

- 1. Si hay un principio fundamental que requiera protección provisional.**
- 2. La protección debe ser urgente, dada la probabilidad de que exista una inminente afectación.**

En ese sentido, la Sala Superior ha determinado que el estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un estándar de apreciación, el cual no requiere que el hecho se encuentre plenamente probado, pero que **sí existan indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan y su inminente acontecimiento.**

En ese contexto, el umbral de la exigencia probatoria, en el caso de las medidas cautelares, debe considerar que:

- 1. Responde a un estándar atenuado, que se basa principalmente en un juicio de plausibilidad.**
- 2. No es necesario que el hecho se encuentre plenamente probado, ya que basta que se pueda alcanzar una verdad de tipo relativa, es decir, no existe el mismo grado de convicción exigido en el análisis de fondo del asunto.**

3. El juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permitan presumir que el acto continuará o es inminente.
4. Su finalidad es impedir un daño potencialmente inminente.

Ahora bien, con base en el criterio emitido por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-REC-102/2020, se advierte que estableció que los acuerdos que diluciden el otorgamiento o no de medidas cautelares, deben considerar las manifestaciones formuladas por la parte denunciante en su demanda, partiendo del supuesto *-acreditado o no-* de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos.

Precisado lo anterior, se procederá a analizar si el acto impugnado cumple con los parámetros de apariencia de buen derecho y peligro en la demora, como se expone a continuación:

a) Apariencia del buen derecho.

Una vez analizados de manera preliminar los hechos narrados por los denunciante, así como las pruebas ofrecidas por éstos, mismas que fueron verificadas mediante diversas actas circunstanciadas por funcionarios electorales con facultades para ello *-las cuales se encuentran plasmadas y fueron analizadas en el acuerdo de medidas cautelares impugnado-*, la autoridad responsable determinó que el contenido de la propaganda denunciada pudiera afectar el principio de **equidad en la contienda**, al advertir que la servidora pública denunciada podría estar difundiendo propaganda personalizada.

Lo anterior basado en el argumento de que la promovente pudiese estar simulando la prestación de servicios de atención médica, con el propósito de efectuar una campaña publicitaria masiva y generalizada, con lo que se podría afectar el equilibrio y las condiciones de equidad para que la ciudadanía participe y vote de manera libre e informada.

En ese contexto, la responsable señaló con precisión que el artículo 134 párrafo octavo de la constitución federal protege el referido principio rector en materia electoral que podría encontrarse en riesgo.

De igual manera y tomando en cuenta los elementos que componen la infracción denunciada, la autoridad responsable, desde una perspectiva preliminar, estableció las razones por las cuales se acredita de manera plausible el cumplimiento de los mismos, conforme a lo siguiente:

- **Elemento personal:** Se consideró preliminarmente acreditado, en virtud de que en las conductas denunciadas, a juicio de la autoridad electoral, se advierte el nombre, cargo e imagen de la promovente.
- **Elemento objetivo:** Se consideró preliminarmente acreditado, al existir centralidad y preponderancia del nombre e imagen de la denunciada en los bienes muebles consistentes en una ambulancia y varios camiones de atención médica, así como en el inmueble relativo al consultorio médico ubicado en el municipio de Guadalupe y Calvo.
- **Elemento temporal:** Se consideró preliminarmente acreditado, pues si bien no se encuentra en curso algún proceso electoral a nivel local o federal, ello no conlleva a determinar que no se esté ante la posible promoción personalizada de la servidora pública denunciada, pues las conductas denunciadas pueden tener incidencia mediata o inmediata en el mismo, ya que la reiteración constante de mensajes y propaganda que posiciona y centraliza a la servidora pública denunciada, hace que sea posible que su efecto perdure en el tiempo y ponga en riesgo los principios rectores previstos en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal.

En ese sentido, a consideración de esta Autoridad Jurisdiccional los agravios esgrimidos por la promovente resultan **infundados** en virtud de que contrario a lo señalado por la denunciada, la autoridad **llevó a cabo un análisis preliminar** en donde expuso los hechos en los que basó su juicio de plausibilidad, así como los motivos por los cuales estima que las conductas denunciadas podrían representar una violación a la normativa aplicable, tal y como se puntualizó con anterioridad.

Por otro lado, su agravio deviene de igual manera **infundado** pues argumenta que las conductas denunciadas no contienen llamados al voto, eslogan, referencias a cargos de elección o elementos que pudieran considerarse como propaganda electoral, pues para determinar de manera preliminar si los hechos denunciados cumplen con el elemento objetivo exigido por la Sala Superior, no resulta indispensable que cuente con las características referidas por la denunciante, sino que se debe analizar su contenido íntegro para verificar si éste revela un ejercicio de promoción personalizada.

En ese sentido, la autoridad electoral sí analizó de manera preliminar los mensajes plasmados en los bienes muebles e inmuebles denunciados, advirtiendo la centralidad y preponderancia del nombre e imagen de la denunciada⁶⁵, lo que otorga un indicio razonable acerca de que los hechos sujetos a escrutinio de la Consejera Presidenta revelan un presunto ejercicio de promoción personalizada.

Por último, el agravio señalado por la promovente, relativo a la supuesta omisión de la autoridad electoral de analizar si los actos denunciados tenían el carácter de institucionales, sociales o informativos; verificar si la difusión fue realizada por la actora o por terceros, constatar si las publicaciones están dirigidas o no al electorado, resulta **infundado**, en virtud de que dichas consideraciones corresponden a un **análisis exhaustivo, completo e integral del fondo del asunto**, perdiendo de vista que para emitir el acuerdo impugnado, la autoridad responsable

⁶⁵ Tal y como se desprende de las actas circunstanciadas descritas en el acuerdo de medidas cautelares impugnadas.

válidamente puede basarse en un juicio de plausibilidad, es decir, no es necesario que los hechos denunciados se encuentren plenamente probados, sino que basta con que existan indicios razonables que permitan advertir, de manera preliminar, que las conductas denunciadas pudieron haber acontecido y que éstas, en su narrativa, coincidan con una conducta infractora prevista en la normativa electoral.

Es decir, la promovente pretende combatir el acuerdo de medidas cautelares, en base a la acreditación de circunstancias que tendrían que haber sido sujetas a un tamiz de análisis exhaustivo de fondo, situación que resulta contraria a los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior y que ya fueron precisados con anterioridad.

b) Peligro en la demora

Respecto del citado elemento, la autoridad electoral precisó que la entrega de beneficios de programas sociales es una actividad que **permanece en el tiempo**, por lo que la reiteración constante de los mensajes en los que se centraliza y posiciona la imagen de la denunciada, hace que su efecto perdure en el tiempo y ponga en riesgo los principios que rigen la prohibición contenida en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, es decir, existe un **riesgo de que se afecte la equidad en la contienda**, por lo que, de no realizar acciones tendientes a inhibir dicha conducta, se podría generar una **afectación irreparable al permitir el posicionamiento de una aspirante fuera de los plazos establecidos para tal efecto**.

En ese sentido, a consideración de esta Autoridad Jurisdiccional los agravios esgrimidos por la promovente resultan **infundados** en virtud de que parte de la premisa falsa de considerar que únicamente porque no existe un proceso electoral en curso, no existe riesgo de que pueda actualizarse alguna afectación al principio de equidad en la contienda.

Lo anterior en virtud de que dicho principio rector no se ve afectado únicamente en el curso de un proceso electoral, toda vez que la equidad

en la contienda puede verse afectada **en cualquier momento**⁶⁶, incluso fuera de los comicios; al respecto, cabe precisar que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, más no puede considerarse el único o determinante, en virtud de que pueden existir supuestos en los que **aún sin haber iniciado formalmente el mismo, puede darse una promoción personalizada por parte de las personas servidoras públicas**.⁶⁷

Al respecto, la Sala Superior⁶⁸ determinó que a partir de la adición de los tres últimos párrafos al artículo 134 de la Constitución Federal, el legislador estableció que la obligación de los servidores públicos de **no influir en la equidad** de la competencia entre partidos **debía imperar en todo momento**, es decir, **no limitó dicha infracción a que fuera únicamente en los procesos electorales**, ya que de una interpretación de dicho precepto constitucional, se colige la obligación de respetar el principio de equidad y neutralidad en la contienda, aún y cuando no se apliquen recursos públicos.

Todo lo anterior ya que el valor jurídico tutelado por la norma constitucional es precisamente que los órganos y **autoridades del poder público se deben mantener al margen de cualquier acción que pueda influir de manera mediata o inmediata en una contienda electoral**.

Precisado lo anterior, se advierte que el hecho de que al momento de la imposición de las medidas cautelares impugnadas no existiera un proceso electoral en curso, no implica *de facto* que no exista el riesgo de que se transgreda el principio de equidad en la contienda, previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal.

En ese mismo sentido, la promovente alega que la autoridad electoral no determinó si las actividades denunciadas continúan realizándose o

⁶⁶ Véase el contenido de la sentencia dictada en el expediente de clave ST-JE-50/2024.

⁶⁷ Véase el contenido dictado por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-REP-282/2015.

⁶⁸ Véase el contenido dictado por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-REP-282/2015.

si existe voluntad de retirarlas, aspectos que no se encuentran vinculados con la imposición de las medidas cautelares de mérito.

De igual manera, la actora menciona que la responsable no justificó que las conductas denunciadas hubiesen causado un impacto político relevante o masivo; o bien, si los mensajes están generando un efecto electoral inmediato, cuestiones que como se ha reiterado en múltiples ocasiones, corresponden a motivos de análisis exhaustivo y completo por la autoridad competente, al momento de resolver el fondo del procedimiento sancionador, es decir, no es objeto de estudio preliminar para determinar la imposición de las medidas cautelares recurridas.

Por último, la promovente argumenta que las medidas cautelares ordenadas en su contra no cumplen con el principio de proporcionalidad en su triple dimensión, toda vez que a su consideración:

- a) No son idóneas, en virtud de que no protegen un proceso electoral en riesgo.
- b) No es necesaria, toda vez que no se explica la razón por la cual la autoridad electoral no *esperó al desahogo del procedimiento ordinario*.
- c) No es proporcional, pues implica restricciones severas a su libertad de expresión, su derecho a rendir cuentas ante la ciudadanía y el ejercicio legítimo de su encargo legislativo.

Al respecto, los agravios formulados por la promovente resultan **infundados**, toda vez que las medidas cautelares impuestas sí cumplen con el principio de proporcionalidad, ya que la responsable:

- Acreditó la **idoneidad** de la medida impuesta, ya que ésta no se encuentra supeditada a la existencia de un proceso electoral en curso, sino que por el contrario, está vinculada a la existencia de un principio rector que se encuentre en riesgo y, que dicho riesgo pueda suponer una afectación irreparable; como lo es que una aspirante al proceso electoral 2026-2027 se posicione mediante el otorgamiento de servicios médicos en su modalidad de

vehículos y un consultorio médico, en donde predomina y se centraliza su nombre, cargo e imagen.

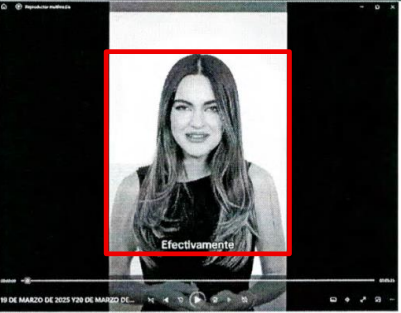
- Justificó la necesidad de la imposición de la medida, en el entendido de que el posicionamiento electoral, a través de la presunta difusión de propaganda personalizada, en una modalidad aparentemente vinculada a la entrega de apoyos sociales, puede afectar gravemente la equidad en la contienda del próximo proceso electoral, por tanto, la medida cautelar resultaba necesaria, con el propósito de salvaguardar el principio rector que se encuentra en riesgo.

Por tanto, al existir un peligro en la demora, la autoridad electoral no se encontraba en posibilidades de permitir que las conductas continuaran reiterándose y pusieran en riesgo la equidad en la contienda.

Lo anterior destacando que la denunciada manifestó haber iniciado con las *brigadas denunciadas desde hace más de dos años* e incluso señaló su intención de poner en funcionamiento nuevos vehículos de servicios médicos, situación que se desprende de las actas circunstanciadas elaboradas por funcionarios públicos del Instituto, en las que se certificó el contenido de videograbaciones en las que aparece la denunciada señalando medularmente lo siguiente⁶⁹:

Así, de la documentación que obra en autos dentro del procedimiento de cuenta, obra acta circunstanciada IEE-DJ-OE-AC-063/2025 en la que se inspeccionó el contenido del archivo de video antes referido, y en lo que interesa a la materia objeto de la presente determinación, destaca lo siguiente:

⁶⁹ Analizadas por la autoridad responsable en el acuerdo de medidas cautelares impugnado y que se encuentran visibles a fojas 60 a 69 del referido acuerdo.

Elementos visuales	
Descripción	Captura de pantalla
El video se desarrolla mostrando un fondo blanco y a la persona presuntamente identificada como andrea Chávez trevino con el cabello largo y suelto sobre los costados portando una blusa de color negro y las manos al frente, al centro de la imagen puede verse un círculo con el contorno blanco, el centro gris y un triángulo blanco en el centro, en la parte baja de todo el video puede leerse escrito con letras de color blanco el mensaje emitido de manera verbal a lo largo del video.	
Elementos auditivos	
Voz 1. Efectivamente llevar servicios médicos dignos y de calidad a quienes más lo necesitan es costoso, y como informo desde hace más de 2 años que iniciamos con estas brigadas , estas se financian gracias a la colaboración entre el sector empresarial, las organizaciones civiles y una servidora, sin usar un solo peso de recursos públicos, las y los senadores no administramos presupuesto.	

Acta circunstanciada IEE-DJ-OE-AC-064/2025	
https://www.youtube.com/watch?v=FPdQCA-H0UG&t=128	
Elementos visuales:	
Descripción	Captura de pantalla
Al iniciar puede verse en un fondo azul a una persona aparentemente de sexo mujer, con el cabello castaño y sueño, portando una blusa negra con lo que aparenta ser un micrófono al frente.	
Durante todo el video puede verse un fondo negro y en la parte superior un rectángulo con el fondo azul y a la persona descrita anteriormente identificada en la parte baja de la imagen como "AZUCENA URESTI" abajo pueden verse tres personas a las que describo de izquierda a derecha, la primera una persona aparentemente de sexo mujer, con el cabello recogido y una blusa negra identificada en la parte baja de la imagen como "LAURA BALLESTEROS" con lo que aparenta ser un micrófono al frente. La siguiente persona aparentemente de sexo mujer, con el cabello suelto y una blusa negra con saco azul claro identificada en la parte baja de la imagen como "ANDREA CHÁVEZ" con lo que aparenta ser un micrófono al frente. La siguiente persona aparentemente de sexo mujer, con el cabello suelto y una blusa morada sin manga identificada en la parte baja de la imagen como "KENIA LÓPEZ RABADÁN" con lo que aparenta ser un micrófono al frente	
Elementos auditivos	
00:00 Voz 1 identificada como Azucena Uresti. Cinco minutos, bueno pues seguimos a la expectativa respecto a lo que va a informar la Fiscalía General de la República sobre el rancho Izaguirre en Jalisco, Laura Ballesteros, Diputada de Movimiento Ciudadano, con lo que sabemos, es decir, no lo quieren etiquetar, ¿no?, qué campo de exterminio, qué campo de entrenamiento, de reclutamiento, tal con lo que sabemos y con la experiencia que tienes en este tema, ¿cómo lo definirías? ¿Qué es eso en Jalisco?	
00:25 Voz 2 identificada como Laura Ballesteros. Yo me iré un paso atrás. ¿Cómo definiríamos la guerra, no guerra, que está viviendo el país desde hace décadas? Son diecisiete años de una falsa y, este, salida a la agenda de seguridad en el país de una fallida estrategia de seguridad que hizo el.	
00:41 Voz 1 ¿Calderón? ¿Quién la hizo Andrés Manuel?	

06:32 Voz 3. No, es falso

06:33 Voz 4. Por supuesto que es promoción personalizada, lo acabas de aceptar a nivel nacional y es ilegal, además, por cierto, de que es inmoral y si lo paga la clase empresarial es cambio de que, ¿a cambio de contratos?

06:43 Voz 3. Si, ¿Cuáles contratos?

06:43 Voz 1. A ver vamos a escuchar la respuesta de Andrea

06:44 Voces simultaneas que resultan ilegibles

06:49 Voz 4. Es una vergüenza. Sí.

Voces simultaneas que resultan ilegibles

06:50 Voz 4. Es obvio que para que tengas la posibilidad de venir a hablar aquí lo que tendrías que hacer es tener calidad y tener integridad y evidentemente no se tiene, diez millones de pesos es lo que cuesta cada camión.

06:52 Voz 1. A ver, vamos a escuchar la respuesta de Andrea porque para entender el tema, sí.

06:54 Voz 3. Eso es completamente falso. Ya se le acabó el tiempo a la Senadora Kenia López Rabadán.

06:56 Voz 1. A ver, vamos a escuchar Andrea

07:03 Voz 3. Desde dos mil veintitrés yo inauguré tres unidades móviles de salud en ciudad Juárez, mi tierra hermosa, una unidad móvil de salud en el municipio de Delicias y estoy próxima a inaugurar una unidad móvil de salud en Chihuahua capital.

07:17 Voz 1. Cuatro, ¿tienes cuatro?

07:18 Voz 3. Cuatro unidades móviles de salud que no son de mi propiedad. Yo cuando inauguré las unidades móviles de salud a las que aludo le agradeci a la clase empresarial, con la que por cierto, tengo muy buena relación, porque primero dicen los de la 4 T no quieren los empresarios y luego nos coordinamos con ellos y luego dicen, Ay no, para qué se coordinan con ellos, eso es ilegal e inmoral, no es cierto,

08:07:19 Voz 4. Cuatro camiones, cuatro camiones de diez millones, vamos a sacar la cuenta.

07:42 Voz 3. ¿Qué hacen estas unidades móviles de salud de forma completamente gratuita? Dan atención en materia de densitometría para detectar la osteoporosis en los huesos, hay análisis de sangre, de orina, hay servicios de odontología completamente gratuitos, de nutrición, consulta general, ultrasonido que ayuda. (voces simultaneas)

08:00 Voz 1. Están instalados ahí.

08:02 Voz 3. Claro y los movemos de ubicación todas las semanas.

08:05 Voz 4. ¿Quién los paga?

08:06 Voz 3. La clase empresarial.

08:07 Voz 4. ¿A cambio de qué?

08:08 Voz 1. Senadora.

08:09 Voz 3. Nosotros no manejamos recursos públicos, desde que eliminamos el ramo veintitrés.

Voces simultaneas que resultan ilegibles

08:29 Voz 3. A ver, en el estado de Chihuahua tenemos el peor sistema de salud porque la Gobernadora del Estado no ha querido suscribir los convenios en materia de IMSS Bienestar

Como se ha precisado, en dichos bienes se centraliza y da preponderancia a su imagen, lo que implica un riesgo inminente de que las conductas continuaran realizándose.

- Acreditó que la medida es proporcional, lo anterior en virtud de que se privilegió la salvaguarda de un principio fundamental de la materia electoral, íntimamente vinculado con la imparcialidad y neutralidad en la contienda, aunado al hecho de que la medida no transgrede el derecho de libertad de expresión o del libre ejercicio de la función pública en perjuicio de la promovente, en los términos que se razonan a continuación.

Cabe precisar que la promovente alega una transgresión a sus derechos a la libertad de expresión, así como el ejercicio legítimo de su encargo como Senadora, en su vertiente de rendir cuentas ante la ciudadanía, sin embargo, del análisis de las constancias que integran el expediente, así como atendiendo a los hechos y pruebas valoradas de

manera preliminar por la responsable, **no se acredita transgresión alguna a los citados derechos**, conforme a lo siguiente:

- **Derecho a la libertad de expresión**

Como se razonó previamente, el marco normativo convencional y la Constitución Federal establecen que el derecho a la libertad de expresión se refiere a la libre manifestación de ideas y opiniones.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido los elementos que componen la citada prerrogativa constitucional, a saber:

- a) Sus objetivos fundamentales son la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.
- b) El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- c) La libertad de expresión no es absoluta y debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos derivados de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

En ese contexto, se advierte que el ejercicio del citado derecho no es ilimitado, pues es indispensable que éste se efectúe respetando los márgenes normativos correspondientes.

Ahora bien, la libertad de expresión de las personas funcionarias públicas, entendida como el deber/poder de éstas de comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público, así como el derecho de la población de estar informada, sin embargo, **siempre que ello no actualice alguna infracción que vulnere o ponga en riesgo los principios rectores de la función electoral.**

Por ello, la libertad de expresión en materia electoral debe ser analizada desde una doble perspectiva. Por un lado, para proteger en la mayor medida la circulación de ideas e información entre la ciudadanía y, por el otro, evitar riesgos graves a los derechos o principios constitucionales que pudiesen impactar en una contienda.⁷⁰

Al respecto, resulta indispensable delimitar que las medidas cautelares impuestas a Andrea Chávez Treviño consistieron en:

El **retiro de su nombre, cargo e imagen** tanto del camión tipo ambulancia que aparentemente fue entregado al Municipio de Namiquipa, como de los camiones que prestan atención médica a lo largo del Estado de Chihuahua, así como el retiro de su nombre, cargo e imagen del consultorio médico ubicado en el Municipio de Guadalupe y Calvo, además del retiro temporal de las publicaciones en su red social *Facebook* en las cuales de conformidad con las actas circunstanciadas desahogadas por diversos funcionarios del instituto, hacen referencia a los eventos que se encuentran vinculados con el uso de dichos bienes muebles e inmuebles.

Al respecto, el acto impugnado no limita de manera indebida la libertad de expresión de la recurrente, en virtud de que la medida únicamente le impuso el retiro de la imagen, nombre y cargo de la Senadora de vehículos a través de los cuales se brindan servicios de carácter médico, así como del bien inmueble en donde aparentemente se prestan servicios de consultorio médico, es decir, elementos con los que se le da centralidad y preponderancia a la persona denunciada, situación que pudiese poner en riesgo el principio de equidad en la contienda.

Es decir, dicha medida **permite** que la denunciada **ejerza su derecho a la libertad de expresión y desarrolle con libertad las facultades y obligaciones inherentes a su cargo**, como lo es informar acerca de sus labores legislativas, logros, avances en el ejercicio de su cargo o

⁷⁰ Véase el contenido de la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente de rubro SUP-JE-129/2022

comunique mensajes que considere relevantes para la ciudadanía, sino que inhibe la reiteración constante de lo que pudiera ser propaganda personalizada en favor de la Senadora.

Bajo ese contexto, el hecho de que se requiera a la promovente el retiro de su imagen, cargo y nombre de los bienes muebles e inmuebles citados, no hace las veces de una restricción al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, pues ésta puede desempeñarse sin que resulte necesario efectuar algún tipo de centralidad y preponderancia de su imagen en los mensajes informativos o de comunicación que dirija a la población, para que éstos conozcan sus logros y alcances legislativos.

Por otro lado, la Sala Superior⁷¹ sostuvo que el derecho político electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes.

Al respecto, en la Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, la Suprema Corte sostuvo que en el caso de los órganos parlamentarios, es decir, en el Congreso de la Unión y sus Cámaras de Diputados y de Senadores, así como en las legislaturas estatales, el derecho a ser votado y a desempeñar el cargo público consiste en proteger **el núcleo esencial de la función representativa**, es decir, en preservar **las facultades de los legisladores** para ejercer su cargo sin obstrucciones ilegítimas o indebidas.

De este modo, el núcleo de la función representativa de los miembros del Congreso de la Unión abarca el derecho de **ejercer todas las funciones que la legislación les confiere**, que básicamente se materializan en la **labor de creación normativa** y **el control del**

⁷¹ Véase la Jurisprudencia 2/2022 de rubro “**ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.**”

gobierno, lo anterior siempre y cuando dicho ejercicio no resulte ilegítimo o transgreda alguna normativa de cualquier índole, es decir, el libre ejercicio del cargo no es ilimitado, sino que debe encontrarse regulado y al margen de cualquier infracción, como por ejemplo de índole electoral.

Precisado lo anterior, se tiene que con las medidas cautelares descritas con anterioridad, bajo ninguna circunstancia se prohibió a la Senadora ejercer su labor legislativa en sus vertientes de creación normativa y el control del gobierno.

Lo anterior, a pesar de que la promovente argumenta que los hechos denunciados forman parte de la gestión social que realiza, no menos cierto es que, como se señaló con anterioridad, el ejercicio de la función legislativa no es ilimitado, pues debe encontrarse al margen de cualquier infracción; en ese sentido y como se estableció en párrafos anteriores, en el caso que nos ocupa existe la presunción razonable de que dichas actividades pudiesen constituir una transgresión al principio de equidad en la contienda, dada la centralidad y preponderancia de la imagen, nombre y cargo de la denunciada, tomando en consideración que dicha relevancia radica además en que éstos se encuentran plasmados en bienes muebles e inmuebles que prestan servicios médicos a la población.

Por ello, debe privilegiarse la salvaguarda de un principio rector de la función electoral, concatenado con el hecho de que en ningún momento se ordenó a la servidora pública denunciada dar por terminadas actividades de gestión social, sino que únicamente se le ordenó retirar su imagen, cargo y nombre de los bienes muebles e inmuebles citados, es decir, solamente se le ordenó eliminar la centralidad y preponderancia de su imagen en los vehículos y el consultorio destinado a prestar servicios médicos, situación que a juicio de este Órgano Jurisdiccional no limita el ejercicio de su cargo, sino que resulta acorde a las directrices dictadas en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, el cual es de cumplimiento obligatorio de todos los

servidores públicos, incluyendo los integrantes del Congreso de la Unión.

Bajo ese contexto, el hecho de que se requiera a la promovente el retiro de su imagen, cargo y nombre de los bienes muebles e inmuebles citados, no hace las veces de una restricción al ejercicio de su función legislativa, pues ésta puede desempeñarse sin que resulte necesario efectuar algún tipo de centralidad y preponderancia de su imagen, para que la ciudadanía conozca sus logros y alcances legislativos y menos aún guarda vinculación con su facultad de creación legislativa.

En conclusión, las medidas cautelares impuestas permiten a la promovente ejercer su libertad de expresión en los términos que estime pertinente, en virtud de que la autoridad electoral **no le prohibió emitir pronunciamientos, difundir actividades legislativas, alcances, logros o mensajes de cualquier otra índole, además de que su derecho de ejercer con libertad su función legislativa se encuentra intocado**, ya que la tutela preventiva impuesta le permite ejercer todas las funciones que la legislación le confiere, pues únicamente se le ordenó el retiro de su nombre, cargo e imagen de los vehículos y del consultorio referido, en virtud de que éstas dan centralidad y preponderancia a su persona, lo que pudiese transgredir lo dispuesto por el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Federal, sin que esto incida negativamente en los derechos de la promovente, pues **en ningún momento se le ordenó dejar de realizar actividades de gestión social o se le prohibió dejar de mantener un diálogo abierto con la ciudadanía**.

Es por todo lo anterior que se estima que los agravios esgrimidos por la promovente resultan **infundados**.

10.2.2. Violación a la presunción de licitud de los actos de gestión pública.

El agravio en estudio resulta **infundado**, en virtud de que el acuerdo impugnado no transgredió el principio de presunción de licitud de los

actos de gestión pública, por las razones que se exponen a continuación.

En primer término, la promovente refiere que los actos de gestión pública realizados por representantes populares deben presumirse lícitos mientras no exista prueba clara, objetiva y suficiente para determinar que los mismos fueron utilizados para fines electorales.

En ese sentido, argumenta que los hechos denunciados forman parte de su función parlamentaria y de su deber de mantenerse en contacto con la ciudadanía, por lo que pretender que las mismas constituyen una infracción electoral, sin ninguna prueba fehaciente, deviene una inversión de la causa de la prueba.

Destacando que las pruebas en las que la autoridad responsable se basó para la imposición de medidas cautelares consisten, según refiere, en notas periodísticas, publicaciones de terceros y contenido extraído de redes sociales.

Lo anterior bajo el argumento de que no existe llamamiento al voto, ni expreso ni funcionalmente equivalente, no se ha acreditado que la denunciada organizó los eventos con propósitos electorales, no se demostró el uso indebido de recursos públicos, así como tampoco propaganda encubierta.

Al respecto, la recurrente parte de la **premisa errónea** de que la autoridad electoral tenía la obligación de efectuar un análisis completo, contextual y exhaustivo de los elementos que actualizan la comisión de las infracciones denunciadas para encontrarse en posibilidades de imponer medidas cautelares, sin embargo, como ya se ha referido, el análisis de fondo corresponde a una autoridad diversa, una vez que se lleve a cabo la sustanciación del procedimiento.

Precisado lo anterior, se tiene que contrario a lo argumentado por la promovente, la imposición de medidas cautelares no vulnera el principio de licitud de los supuestos actos de gestión pública alegados por la

recurrente, en virtud de que en el acto impugnado, la autoridad electoral no estima que los mismos sean ilícitos, pues la determinación de las medidas no constituye una sanción, ni implica un pronunciamiento anticipado sobre la responsabilidad de la denunciada, sino que responden a un análisis preliminar sobre la apariencia del buen derecho *-es decir, que exista un principio que se estime transgredido-* y que además exista un riesgo de afectación irreparable del mismo, situaciones que ya fueron motivo de análisis a lo largo de la presente resolución.

En ese sentido, las conductas presuntamente realizadas por la Senadora denunciada no gozan de plena presunción de licitud, en virtud de que las actividades que realiza con motivo de su cargo, en ejercicio del mismo, haciendo alusión a su nombre, cargo e imagen, están sujetas al escrutinio de las autoridades, con el propósito de verificar que éstas no transgredan alguna disposición de orden constitucional, sin que ello implique que la Consejera Presidenta estimara que su actuación resulta ilegal.

Por ello, la actuación de la autoridad electoral resulta apegada a derecho, en virtud de que con la emisión del acuerdo impugnado no se determinó la existencia de alguna conducta infractora y menos aún se impuso una sanción a la denunciada, por tanto, la promovente parte de una premisa falsa al considerar que con la imposición de las medidas cautelares de mérito, se determinó que las actividades desarrolladas por ella resultan ilícitas, sin pruebas que lo sustenten, pues el análisis integral y contextual del alcance, contenido y naturaleza de las actividades denunciadas será efectuada por la autoridad competente en el momento procesal oportuno.

Es por todo lo anterior que el agravio esgrimido resulta **infundado**, pues los argumentos de la recurrente parten del supuesto de que las conductas denunciadas ya fueron calificadas como ilegales por parte de la autoridad y, por tanto, pretenden combatir un acto que únicamente requiere un juicio plausible por parte de la autoridad para justificar su determinación, con razonamientos que buscan combatir el fondo del

asunto y, en ese mismo orden de ideas, no se acredita violación alguna a los principios alegados por Andrea Chávez Treviño, en virtud de que:

1. No existe transgresión al principio de legalidad, pues este se refiere a que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico aplicable, así como a la distribución de facultades y atribuciones establecidas en la normativa correspondiente, lo anterior con el propósito de asegurar que todas las actuaciones de la autoridad se encuentren dotadas de veracidad.

Situación que en el asunto que nos ocupa sí ocurrió, en virtud de que la autoridad efectuó un análisis preliminar de los hechos denunciados, en concatenación con las pruebas obtenidas y ante la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, determinó procedente la imposición de medidas cautelares, sin que con ello resultara necesario analizar el fondo del asunto, como lo pretende la promovente.

Además, cabe resaltar que con dicho pronunciamiento, la autoridad no determinó que las conductas aparentemente desplegadas por la denunciada constituyeran infracciones en materia electoral.

2. Si bien es cierto la promovente señala que existió una transgresión al principio de tipicidad, no menos cierto es que no señala las razones claras y específicas en las cuales basa su afirmación, sin embargo, al ser las medidas cautelares un acto de tutela preventiva, en el que **no se resuelve el fondo** del asunto, la autoridad electoral no tiene la obligación de efectuar un análisis exhaustivo de la conducta atribuida para verificar que la misma encuadre exactamente en la hipótesis normativa denunciada, en virtud de que basta que en apariencia, los hechos puedan constituir una irregularidad electoral.

De lo contrario, la autoridad electoral estaría efectuando un análisis fuera del ámbito de su competencia.

3. Por último, la recurrente señala que existió una transgresión al principio de proporcionalidad, sin embargo, no señala las razones claras y específicas por las cuales estima que la imposición de medidas cautelares transgredió el principio de proporcionalidad, vinculada con la presunción de licitud de los actos públicos.

Es por todo lo anterior que los agravios esgrimidos por la promovente resultan **infundados**.

10.2.3 Violación al principio de mínima intervención y libertad de expresión

El agravio en estudio resulta **infundado**, en virtud de que el acuerdo impugnado no transgrede el derecho a la libertad de expresión de la recurrente, por las razones que se exponen a continuación.

En primer término, la promovente refiere que las medidas cautelares impuestas en su contra, transgreden su derecho a informar sobre la gestión pública y su derecho a ejercer plenamente su representación legislativa, lo anterior bajo el argumento de que:

- a) No existe afectación a bienes jurídicos protegidos, ya que no existe un proceso electoral en curso.
- b) La medida no es idónea ni necesaria, ya que a su juicio no existe evidencia de que las actividades sociales denunciadas estén generando una ventaja indebida.
- c) La autoridad no ponderó el daño que su actuación podía ocasionar al ejercicio de sus funciones legislativas y comunicativas.
- d) A su consideración, la responsable no argumentó las razones por las cuales la medida era imprescindible.

Precisado lo anterior y como ya se estableció en el marco normativo, el artículo 6 de la Constitución Federal prevé que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en

el caso de que se realice en contra de la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por su parte, el artículo 7 de la Carta Magna establece que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas y que, por consiguiente, no puede ser restringido a través de la censura.

Sobre este tema, la Sala Superior ha definido diversos elementos que componen el derecho a la libertad de expresión, tales como:

- a) Sus objetivos fundamentales son la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.
- b) El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- c) La libertad de expresión no es absoluta y debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos derivados de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Por ello, la libertad de expresión en materia electoral debe ser analizada desde una doble perspectiva. Por un lado, para proteger en la mayor medida la circulación de ideas e información entre la ciudadanía y, por el otro, evitar riesgos graves a los derechos o principios constitucionales que pudiesen impactar en una contienda.⁷²

En ese sentido, se reitera que las medidas cautelares impuestas a la promovente consistieron en el retiro de su nombre, cargo e imagen tanto del camión tipo ambulancia que aparentemente fue entregado al Municipio de Namiquipa, como de los camiones que prestan atención médica a lo largo del Estado de Chihuahua, el retiro de su nombre, cargo e imagen del consultorio médico ubicado en el Municipio de Guadalupe y Calvo, así como el retiro temporal de las publicaciones en su red social *Facebook* en las cuales de conformidad con las actas circunstanciadas

⁷² Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente de clave SUP-JE-129/2022

desahogadas por diversos funcionarios del instituto, hacen referencia a los eventos que se encuentran vinculados con el uso de dichos bienes muebles e inmuebles.

Al respecto y a efecto de un mayor entendimiento de la medida impuesta por la responsable, se adjuntarán a la presente resolución, como elementos visuales, ejemplos de las imágenes proporcionadas por los denunciantes y que ya fueron certificadas por la responsable, con el propósito de que se identifique con claridad qué se le ordenó a la promovente⁷³:

- a) El retiro de su nombre, cargo e imagen de diversos vehículos a través de los cuales se prestaba servicio médico a lo largo del Estado:



- b) El retiro de su nombre, cargo e imagen de un vehículo tipo ambulancia que aparentemente fue entregado al Municipio de Namiquipa:

⁷³ Información contenida en las actas circunstanciadas analizadas en el acuerdo de medidas cautelares



- c) El retiro de su nombre y cargo del consultorio médico ubicado en el Municipio de Guadalupe y Calvo:



- d) El retiro temporal de las publicaciones en su red social *Facebook* en las cuales, de conformidad con las actas circunstanciadas desahogadas por diversos funcionarios del instituto, hacen referencia a los eventos que se encuentran vinculados con el uso de dichos bienes muebles e inmuebles.

En ese contexto, se advierte que la naturaleza de la medida cautelar impuesta consistió en el retiro de **su imagen, cargo y nombre** de vehículos a través de los cuales se entregaban servicios médicos a la población, así como de un vehículo tipo ambulancia presuntamente destinado al Municipio de Namiquipa y de un bien inmueble ubicado en el Municipio de Guadalupe y Calvo, aparentemente acondicionado como consultorio médico.

Además del retiro de las publicaciones efectuadas en sus redes sociales, en las que documentaron los eventos en los cuales se prestaron los servicios médicos vinculados con dichos bienes muebles e inmuebles.

Lo anterior, bajo el argumento de que prestar servicios médicos a la población del Estado, a través de bienes muebles e inmuebles en los que se centralizara y se le diera preponderancia amplia a su imagen – *al contener fotografías de la promovente- su nombre -el cual se encuentra plasmado en su literalidad, al señalar “ANDREA CHÁVEZ”- así como su cargo - haciendo alusión a la figura de “SENADORA”-*, resulta evidente que la naturaleza de la medida cautelar consistió en evitar una posicionamiento y preponderancia de su imagen ante la ciudadanía.

Es decir, **en ningún momento la medida cautelar impuesta le impidió la circulación libre de ideas, opiniones e información que en su caso desee transmitirle a la población**, pues contrario a lo que argumenta, **no se le prohibió rendir cuentas sobre el ejercicio de su función legislativa y menos aún de mantener un diálogo abierto, permanente e informado con la ciudadanía**, sino que por el contrario, se le ordenó retirar su imagen, nombre y cargo de los bienes descritos, con el propósito de evitar que se continuara dando centralidad y preponderancia a su imagen ante la ciudadanía, **sin que ello implique que se le ordenara detener sus labores de gestión social.**

Por tanto, dichas medidas cautelares permiten que la denunciada informe acerca de sus labores legislativas, logros, avances en el ejercicio de su cargo o comunique mensajes que considera relevantes para la ciudadanía y cumple con el propósito de inhibir la reiteración constante de lo que pudiera ser propaganda personalizada en favor de la Senadora y, por consiguiente, su libertad de expresión **no se vio limitada con el acuerdo impugnado.**

En ese contexto, los argumentos esgrimidos con el propósito de desvirtuar el test de proporcionalidad que deben cumplir las autoridades para encontrarse en posibilidades de limitar el derecho a la libertad de

expresión resultan **ineficaces** para revocar el acuerdo impugnado, en virtud de que como ya se precisó, su derecho a la libertad de expresión **no resultó limitado**.

Por otro lado, por lo que hace al agravio relativo a que la autoridad electoral inobservó el principio de mínima intervención, se tiene que el mismo resulta **infundado**, por las razones que se estiman a continuación.

La actora refiere que las medidas cautelares deben regirse por el principio de mínima intervención, que consiste en que toda limitación que imponga la autoridad debe constreñirse a lo estrictamente necesario.

En ese sentido, argumenta que la autoridad electoral no determinó qué derechos concretos pretendía proteger.

Al respecto y contrario a lo argumentado por la promovente, la autoridad electoral señaló con precisión que una vez analizados de manera preliminar tanto los hechos puestos a su consideración como las pruebas aportadas por los denunciantes, se advirtió un posible riesgo a la equidad en la contienda electoral, esto es, un principio rector de la materia, elevado a rango constitucional y que además busca que las contiendas se desarrollen en un contexto de imparcialidad y neutralidad, es decir, la responsable advirtió la presunta transgresión a un principio fundamental para la democracia electoral.

Por otro lado, argumentó que la autoridad fue omisa en realizar un análisis riguroso, contextual y equilibrado previo a optar por una medida que le causa una censura previa, sin análisis de proporcionalidad ni garantías mínimas de legalidad, es decir, fue omisa en mencionar las razones por las cuales no era posible optar por otras acciones menos lesivas.

Dicha aseveración resulta **infundada**, ya que como se ha referido a lo largo de esta resolución, la autoridad electoral optó por la opción menos

lesiva al imponer las medidas cautelares señaladas a la servidora pública promovente, pues con ellas, **no trastoca su derecho al libre ejercicio de su función parlamentaria, le permite continuar con sus actividades de gestión social y comunicación directa con la ciudadanía, bajo ninguna circunstancia trastoca sus funciones de creación normativa y no se le prohibió expresar ideas, opiniones, logros o avances de su ejercicio legislativo**, por ello, la orden de retiro de las imágenes de su persona, su nombre y cargo de los bienes descritos, únicamente retira la centralidad y preponderancia de su imagen, **lo que no incide de manera alguna en el ejercicio de su cargo**, por tanto, la autoridad mantuvo la mínima intervención posible, ya que su actuación se constriñó a salvaguardar el principio electoral fundamental que se encuentra en aparente riesgo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, este Tribunal:

RESUELVE

PRIMERO. Se determina la **acumulación** del Juicio Electoral identificado con la clave **JE-209/2025** al diverso **JE-208/2025**, por lo que se ordena agregar copia certificada de la presente sentencia al primero de los citados.

SEGUNDO. Se **sobresee parcialmente** el asunto por lo que hace al expediente JE-208/2025.

TERCERO. Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo de admisión dictado en el expediente IEE-PSO-004/2025 y su acumulado IEE-PSO-005/2025.

CUARTO. Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo de medidas cautelares dictado en el expediente IEE-PSO-004/2025 y su acumulado IEE-PSO-005/2025.

QUINTO. Se declara **improcedente** la excitativa de justicia presentada por la promovente, debido a que por medio de la presente sentencia fue

analizado y resuelto el medio de impugnación interpuesto de manera pronta y expedita.

NOTÍFIQUESE a) **personalmente** a Andrea Chávez Treviño; b) por **oficio** al Instituto Estatal Electoral, en su calidad de autoridad responsable; c) por **oficio** al Partido político MORENA y al Partido Acción Nacional como tercero interesado; y, d) por **estrados** a las demás personas interesadas.

Así lo acordaron, por **mayoría de votos**, con el voto a favor de la Magistrada Socorro Roxana García Moreno y del Magistrado Presidente Hugo Molina Martínez; con el voto en contra de la Magistrada Adela Alicia Jiménez Carrasco, ante la Secretaria General, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE

SOCORRO ROXANA
GARCÍA MORENO
MAGISTRADA

ADELA ALICIA
JIMÉNEZ CARRASCO
MAGISTRADA

NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ
SECRETARIA GENERAL

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA ADELA ALICIA JIMÉNEZ CARRASCO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA

DICTADA EN EL EXPEDIENTE DE CLAVE JE-208/2025 Y SU ACUMULADO JE-209/2025 DEL INDÍCE DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA.⁷⁴

En términos de los artículos 297, numeral 1), inciso g), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua;⁷⁵ así como 23, numeral 1; 24, numeral 2) y 31, fracción XII del Reglamento Interior de este Tribunal, manifiesto los motivos de mi disenso respecto a la decisión de la mayoría.

A. Decisión de la mayoría. En primer término, es necesario exponer que la pretensión de la parte actora radica en que este Tribunal revoque el acuerdo de admisión del expediente de clave IEE-PSO-004/2025 y su acumulado IEE-PSO-005/2025; así mismo, determine que las medidas cautelares impuestas dentro procedimiento en mención fueron definidas sin cumplir con el doble parámetro de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y que, por tanto, no son idóneas, necesarias ni proporcionales.

La parte actora basa su reclamo en **(a)** la incompetencia material del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para conocer de los hechos denunciados, en contravención a los principios de legalidad, competencia material y jurisdiccional; **(b)** la violación al principio de legalidad, taxatividad y congruencia procesal en el acuerdo de admisión, al haber sido emitido sin una debida fundamentación y motivación; **(c)** la errónea calificación preliminar de los hechos como actos anticipados de campaña o promoción personalizada, vulnerando con ello sus derechos a la legalidad, presunción de licitud, libertad de expresión y ejercicio de su cargo legislativo; **(d)** la falta de acreditación de los elementos necesarios para la procedencia de las medidas cautelares, situación que a su dicho la coloca en un estado de indefensión y censura institucional, vulnerando con ello sus derechos de legalidad, debido proceso, libertad de expresión y función parlamentaria; y por último, **(e)**

⁷⁴ En adelante, Tribunal.

⁷⁵ En adelante, Ley Electoral.

la violación a los principios de mínima intervención y libertad de expresión.

En relación con lo anterior, la mayoría del Pleno determinó, entre otras cuestiones, confirmar el acuerdo de admisión y el relativo a la imposición de medidas cautelares dictados en los expedientes de clave IEE-PSO-004/2025 y su acumulado IEE-PSO-005/2025, por las consideraciones expuestas en la sentencia.

B. Cuestión previa. El primero de julio de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto número LXVII/RFLEY/0583/2023 VIII P.E.,⁷⁶ mismo que contiene la reforma a la Ley Electoral, dentro de la cual, entre otras cuestiones, se derogaron artículos que guardaban relación con la vía del Procedimiento Sancionador Ordinario, estableciendo como única vía para la tramitación y resolución de quejas o denuncias por presuntas infracciones a la normativa electoral local, la del Procedimiento Especial Sancionador.

No obstante, el veintitrés de octubre de dos mil veintitrés, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷⁷ resolvió la acción de inconstitucionalidad 163/2023 y su acumulada 164/2023 en la que se declaró, por unanimidad de votos, la inconstitucionalidad de diversas normas generales de la Ley Electoral, por lo que **recobraron vigencia** las disposiciones previas a la reforma electoral, es decir, las que norman la vía del Procedimiento Sancionador Ordinario.

En ese sentido, con el objetivo de generar certeza sobre el régimen aplicable para los procedimientos sancionadores en materia electoral y en aras de garantizar el cumplimiento de la base general consistente en la coexistencia de un Procedimiento Sancionador Ordinario y de un Procedimiento Especial Sancionador, **la invalidación decretada por el Pleno de la SCJN, tuvo como consecuencia la reviviscencia**⁷⁸ de los

⁷⁶ Consultable en <https://chihuahua.gob.mx/periodicooficial/sabado-01-de-julio-de-2023>

⁷⁷ En adelante: SCJN.

⁷⁸ Con base en la **Jurisprudencia P./J. 86/2007**, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR**

preceptos vigentes de forma previa a la emisión del Decreto mediante el cual se reformó la Ley Electoral, para el caso que nos ocupa, los preceptos relacionados con el **Procedimiento Sancionador Ordinario**.

Así entonces, los preceptos correspondientes a dicho régimen sancionador, deben entenderse como el marco normativo vigente de la Ley Electoral aplicable al Procedimiento Sancionador Ordinario, de modo que se garantice una congruencia respecto a la regulación paralela del Procedimiento Especial Sancionador.

No es óbice para lo anterior, que a la fecha no se haya publicado el engrose que corresponde a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad en mención, ya que, al constituir ésta una forma específica de integración de la jurisprudencia, en la especie, también resulta aplicable lo establecido en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 116/2006,⁷⁹ sustentada por la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.**

C. Motivos de disenso. Me aparto de la decisión de la mayoría, por los motivos y razones siguientes:

En estos medios de impugnación se combaten dos distintos actos: **(1)** el acuerdo de admisión de las denuncias respectivas; y **(2)** la resolución de medidas cautelares; al respecto, como agravios las partes actoras invocan violaciones formales, procesales y de fondo.

Lo anterior implica que, ante la determinación de estimar fundado algún agravio procesal, la consecuencia natural es dejar sin efecto el fondo del asunto.

LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL”.

⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Septiembre de 2006, página 213. Registro digital: 174314.

Ahora bien, considero que el agravio central del problema jurídico a resolver se refiere a la **falta de competencia material del Instituto Estatal Electoral**, cuestión que supedita todo el actuar del propio Instituto en los procedimientos sancionadores correspondientes.

Lo anterior, atendiendo lo dispuesto en el artículo 282, numeral 1, inciso d), numeral 2), inciso d), de la Ley Electoral –que fueron materia de reviviscencia por la resolución recaída a la acción de inconstitucionalidad 163/2023 y su acumulada 164/2023–; que condiciona el conocimiento del Instituto Estatal Electoral de una denuncia, a que los hechos constituyan una posible afectación en materia electoral; como se ilustra enseguida:

Artículo 282.

1) *La queja o denuncia será improcedente cuando:*

...

d) Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones no constituyan violaciones a la presente Ley.

...

2) *Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:*

...

d) El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría Ejecutiva elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

...

(El subrayado es propio)

La parte actora señaló en esencia que el Instituto carece de competencia material, en virtud de que los hechos denunciados no se dieron en el contexto de un proceso electoral, como tampoco en alguna proximidad a ello, lo que en su óptica es suficiente para determinar, incluso preliminarmente, que los actos no son de naturaleza electoral.

Luego, en determinación tomada por mayoría, se da respuesta al citado argumento señalando que en la ley electoral existen dos vías procesales distintas para instruir las denuncias presentadas por posible violación a la ley electoral; esto es:

1. El procedimiento especial sancionador, cuya procedencia se circunscribe a hechos o actos acontecidos dentro de un proceso electoral; y
2. El procedimiento sancionador ordinario, diseñado para conocer de hechos o actos que presuntamente vulneren la ley electoral, fuera de proceso electoral.

La distinción de las vías procesales es correcta, ya que efectivamente existen dos vías procesales para conocer de los procedimientos sancionadores electorales; sin embargo, el problema jurídico a resolver en el citado agravio **no radicaba en analizar la vía procesal en la cual el Instituto instruye el procedimiento que es origen de los actos aquí impugnados.**

En efecto, el hecho de que exista la vía procesal del procedimiento sancionador ordinario, para conocer sobre la denuncia de hechos acontecidos fuera de un proceso electoral, **implica también la necesidad de que esos hechos sean de naturaleza electoral**, y no solo que simplemente hayan acontecido fuera de un proceso electoral; sin embargo, en las consideraciones de la sentencia no se **analiza si los hechos denunciados son o no materialmente electorales.**

Sostengo lo anterior, ya que el estudio del agravio relacionado con la admisión de los procedimientos, finaliza el estudio de la competencia material en la existencia de la vía del procedimiento sancionador ordinario, **sin precisar las razones o motivos por los que se considera que los hechos denunciados son efectivamente de naturaleza electoral**, punto que es precisamente el núcleo del agravio.

Es decir, se debió estudiar, entre otras, la relación existente entre la fecha en que ocurrieron los hechos denunciados y su posible incidencia en el proceso electoral, esto atendiendo la obligación de analizar el elemento temporal a que se refiere Sala Superior en la Jurisprudencia 12/2015, de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA; y además, a lo sostenido por dicha autoridad en la Jurisprudencia 20/2008, de rubro: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATANDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.

Por lo anterior, considero que resultaba indispensable exponer en el proyecto las razones y motivos por los cuales se afirma que los hechos denunciados son materialmente electorales, con independencia de la vía procesal en que se tramite, a fin de justificar que el Instituto Estatal Electoral tome conocimiento de estos.

Toda vez que, dicha interrogante constituye el núcleo del agravio; es decir, si los hechos eran considerados o no materia electoral, conforme a la normatividad aplicable.

Por las consideraciones expuestas es que suscribo el presente voto particular.

ADELA ALICIA JIMÉNEZ CARRASCO
MAGISTRADA

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 40, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la sentencia dictada en el expediente **JE-208/2025 Y SU ACUMULADO** por las Magistradas y Magistrado que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el veintitrés de enero de dos mil veintiséis a las once horas.
Doy Fe