



SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
XALAPA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SX-RAP-20/2024

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO:
MORENA

MAGISTRADA PONENTE: EVA
BARRIENTOS ZEPEDA

SECRETARIA: DANIELA
VIVEROS GRAJALES

COLABORÓ: HÉCTOR DE JESÚS
SOLORIO LÓPEZ

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Leobardo Rojas López, en su calidad de presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD en Quintana Roo, a fin de impugnar la resolución INE/CG61/2024 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo y como presunta aspirante

a la precandidatura para su reelección, en el marco del proceso electoral ordinario local 2023-2024.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES.....	2
I. El contexto	3
II. Trámite y sustanciación del medio de impugnación	4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	6
TERCERO. Tercero interesado.....	10
CUARTO. Estudio de fondo.....	12
RESUELVE	36

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **confirmar** la resolución impugnada debido a que, en este momento, el INE carece de competencia para resolver sobre la fiscalización de los actos que fueron objeto de la denuncia, en tanto es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del Instituto Electoral de Quintana Roo, sobre si existen actos anticipados de precampaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y rebase de tope de gastos, a fin de que éstos pudieran ser fiscalizados como tales.

A N T E C E D E N T E S

I. El contexto

De lo narrado en la demanda y demás constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

1. **Queja.** El siete de diciembre de dos mil veintitrés, el actor presentó escrito de queja en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo y como presunta aspirante a la precandidatura para su reelección, en el marco del Proceso Electoral Local 2023-2024, con motivo de la presunta comisión de diversas conductas que a consideración del recurrente actualizan diversas infracciones en materia de fiscalización¹.

2. **Inicio del proceso electoral local.** El cinco de enero de dos mil veinticuatro,² el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo³ emitió la declaratoria formal de inicio del Proceso Electoral Ordinario 2023-2024 para elegir a las diputaciones y miembros de los ayuntamientos.

3. **Periodo precampaña y campaña.**⁴ Las precampañas para las referidas elecciones municipales iniciaron el diecinueve de enero y concluyeron el diecisiete de febrero; por su parte, el periodo de campaña comenzará a partir del quince de abril y concluirá el veintinueve de mayo.

4. **Resolución impugnada INE/CG61/2024.** El veinticinco de enero el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁵ desechó el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, presidenta municipal de

¹ Dicho escrito fue presentado ante la Junta Local Ejecutiva en Quintana Roo, dirigido a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

² Las fechas que se mencionen corresponderán a esta anualidad, salvo que se precise lo contrario.

³ En adelante se le podrá citar como Instituto local o IEQR.

⁴ De conformidad con el acuerdo INE/CG502/2023 aprobado por el Consejo General del INE

⁵ En adelante se podrá citar como INE.

Benito Juárez, Quintana Roo, al considerarse incompetente para conocerlo.

II. Trámite y sustanciación del medio de impugnación

5. Presentación de la demanda. El veintinueve de enero, el partido recurrente interpuso ante la 04 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Quintana Roo, escrito de demanda a fin de impugnar el acto referido en el punto anterior.

6. Recepción en Sala Superior. El cinco de febrero se recibieron en la Sala Superior de este Tribunal las constancias del medio de impugnación y con estas se ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-28/2024 y acumulados.

7. Acuerdo de reencauzamiento. El doce de febrero, entre otras cuestiones, la Sala Superior determinó remitir el citado medio de impugnación a esta Sala Regional, por considerar que es la competente para conocer del presente asunto.

8. Recepción. El quince de febrero, se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Regional la demanda y las demás constancias relativas al presente recurso, remitidas por la Sala Superior.

9. Turno. El quince de febrero, la magistrada presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SX-RAP-20/2024** y turnarlo a su ponencia para los efectos legales correspondientes.

10. Sustanciación. En su oportunidad, la magistrada instructora radicó el recurso en su ponencia y admitió a trámite la demanda;



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

además, declaró cerrada la instrucción y ordenó emitir la resolución que en derecho correspondiera.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

11. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver el presente asunto; por **materia**, ya que se relaciona con la impugnación presentada por el PRD en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la queja en materia de fiscalización instaurada en contra de la presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo; y, por **territorio**, ya que dicha entidad federativa forma parte de esta tercera circunscripción plurinominal electoral⁶.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

12. Se satisfacen los requisitos de procedencia⁷, como se explica a continuación.

⁶ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso a y g, 173, párrafo 1, y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, apartado 2, inciso b, 4, apartado 1, 6, apartado 1, 40, apartado 1, inciso b, y 44, apartado 1, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Aunado a lo anterior, la Sala Superior determinó mediante acuerdo plenario dictado en el expediente SUP-RAP-28/2024 y acumulados que esta Sala Regional es la competente para conocer del presente recurso de apelación.

⁷ Previstos en los artículos 7, apartado 1, 8, 9, apartado 1, 13, apartado 1, inciso a, fracción I, 40, apartado 1, inciso b, 42 y 45, apartado 1, incisos a y b de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (En adelante Ley General de Medios).

13. Forma. La demanda se presentó por escrito en la que se hace constar el nombre del partido recurrente, así como el nombre y firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; además, se mencionan los hechos en que se basa la demanda y se exponen agravios.

14. Oportunidad. La resolución impugnada se emitió el veinticinco de enero y la demanda fue presentada el veintinueve de enero ante la 04 Junta Distrital Ejecutiva del INE, en Quintana Roo, autoridad que a su vez la remitió al Consejo General del INE, quien la recibió el uno de febrero.

15. Cabe precisar que las demandas deben presentarse ante la autoridad responsable; de modo que su presentación ante una autoridad distinta, por regla general, no interrumpe el plazo para la interposición del medio de defensa⁸.

16. En ese tenor, de acuerdo con la notificación del acto reclamado⁹ el plazo para impugnarlo transcurrió del treinta y uno de enero al tres de febrero, en consecuencia, tomando en consideración como fecha de presentación de la demanda el uno de febrero¹⁰ por las razones antes expuestas, se considera oportuna.

17. Legitimación y personería. El escrito de demanda fue presentado por el Partido de la Revolucionario Democrática a través

⁸ Sobre esta particularidad, similar criterio se sostuvo en el precedente SX-RAP-10/2024, emitido por este Tribunal Electoral.

⁹ Visible a foja 97 del accesorio único.

¹⁰ Fecha en que fue recibida ante el Instituto Nacional Electoral, visible a foja 12 del expediente principal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

de quien se ostenta como presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de Quintana Roo.

18. Ahora bien, quien emite el acto que por esta vía se impugna, es el Consejo General del INE, por lo que conviene hacer las siguientes precisiones:

19. En el caso, controvierte Leobardo Rojas López quien se ostenta como presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de Quintana Roo y, si bien el acto impugnado se trata de una resolución del Consejo General del INE, es decir una autoridad distinta en la que encuentra legitimidad el citado representante, tal circunstancia no es óbice para promover el medio de impugnación mencionado.

20. Ello, porque de conformidad con el artículo 13, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que, tratándose de la presentación de los medios de impugnación, corresponde a los partidos políticos a través de sus representaciones legítimas registradas formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando este haya dictado el acto o resolución que se combate.

21. Es decir, si bien es cierto que la autoridad responsable lo es el Consejo General del INE, la persona que se encontraba legitimada para instaurar la presente vía era el representante del PRD ante dicho órgano electoral.

22. No obstante, aun cuando se trate de un órgano distinto a aquel ante el que se encuentra registrado, el presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva de Quintana Roo del PRD, al ser la persona que

inicialmente presentó la queja ante la Junta Local Ejecutiva en Quintana Roo, la cual posteriormente fue dirigida a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, tiene la legitimación para controvertir la determinación final¹¹.

23. Por ende, de una interpretación funcional al artículo 13, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de tener un mayor acceso a la justicia en *pro* de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, es que se tiene por cumplido el requisito de legitimación.

24. Aunado a lo anterior, su personería es reconocida en el informe circunstanciado por la autoridad responsable.

25. Interés jurídico. El promovente afirma que el acto impugnado le genera diversos agravios, lo cual es suficiente para tener por colmado el requisito en análisis¹². Además, el PRD fue quien interpuso la queja que originó el acto reclamado en esta instancia.

26. Definitividad. El acto impugnado es definitivo al tratarse una resolución del Consejo General del INE y contra este no existe otro

¹¹ Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 15/2009 de rubro: “**PERSONERÍA. SE RECONOCE AL REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO ACREDITADO ANTE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES RELACIONADAS CON LA QUEJA QUE INTERPUSO**” y la tesis CXII/2001 de rubro: **PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO CABE OBJETARLA SI SE TRATA DE LA MISMA PERSONA QUE ACTUÓ EN LA INSTANCIA PREVIA**, ambas de la Sala Superior.

¹² Ello en términos de la jurisprudencia 7/2002, de rubro “**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

medio de impugnación que resulte idóneo para controvertirlo y que deba agotarse antes de acudir a este órgano jurisdiccional federal.

TERCERO. Tercero interesado

27. En el presente recurso de apelación, MORENA, por conducto de Sergio Carlos Gutiérrez Luna en su calidad de representante de ante el Consejo General del INE, presentó escrito de comparecencia de cinco de febrero, con la intención de ser reconocido como tercero interesado.

28. Al respecto, el referido ente político cumple con los requisitos para que les sea reconocido ese carácter, tal como se explica a continuación:

29. **Calidad.** De conformidad con el artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley general de medios, el tercero interesado puede ser, entre otros, el partido político con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende la parte actora.

30. En este sentido, se le reconoce la calidad de tercero interesado al partido político compareciente, en virtud de que sostiene la constitucionalidad y legalidad del desechamiento de una queja donde se denunció a una presidenta municipal que fue postulada por su partido. Así, resulta evidente que el partido que comparece tiene un derecho incompatible con la parte promovente, la cual pretende que se instaure el procedimiento especial sancionador.

31. **Legitimación y personería.** El artículo 12, apartado 2, de la Ley citada, señala que el tercero interesado deberá presentar su escrito

por si mismo o a través de la persona que lo represente, siempre y cuando justifique la legitimación para ello.

32. En el caso, comparece como tercero interesado MORENA, a través de su representante ante el Consejo General del INE, personería que tiene reconocida por la autoridad responsable y, por ende, se le tiene por acreditada dicha calidad.

33. Oportunidad. De conformidad con el artículo 17, apartado 1, inciso b, de la referida Ley, la autoridad que reciba un medio de impugnación contra sus propios actos o resoluciones, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice su publicidad.

34. En ese tenor, de las constancias de publicitación del medio de impugnación, se advierte que el INE fijó la cédula de notificación¹³ del recurso de apelación a las doce horas del dos de febrero, en ese sentido, concluido el plazo de setenta y dos horas quedó asentado en la razón de retiro de la cédula de notificación¹⁴ que se retiró de los estrados a las doce horas del cinco de febrero y que sí se presentó escrito de comparecencia.

35. Ahora bien, se advierte que el escrito de comparecencia fue presentado a las once horas con treinta y siete minutos del cinco de febrero¹⁵, el cual resulta oportuno.

¹³ Visible a foja 58 y 59 del expediente principal.

¹⁴ Visible a foja 60 del expediente principal.

¹⁵ Visible a foja 61 del expediente principal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

CUARTO. Estudio de fondo

Pretensión y temáticas de agravio

36. La pretensión del partido recurrente es que esta Sala Regional revoque la resolución controvertida con la finalidad de que la autoridad responsable emita una resolución en la que investigue, analice y resuelva sobre los hechos denunciados en el procedimiento administrativo sancionador electoral INE/Q-COF-UTF/138/2023/QROO instaurado en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, en el marco del proceso electoral local ordinario 2023-2024 en dicha entidad federativa.

37. Su causa de pedir se sustenta en las temáticas de agravio relativas a la falta de exhaustividad e indebida motivación respecto a la declaración de incompetencia.

38. En esos términos, el problema jurídico por resolver consiste en determinar si fue correcta la determinación de la autoridad responsable, en la cual determinó desechar de plano el procedimiento sancionador instaurado por el partido apelante.

Metodología de estudio

39. Si bien el partido actor expone diversos planteamientos en su escrito de demanda, esta Sala Regional los analizará de forma conjunta, debido a que están relacionados con la finalidad de evidenciar una supuesta ilegalidad por parte del Consejo General del INE al haber desechado el aludido procedimiento sancionador.

40. Cabe destacar que tal proceder en modo alguno le genera un agravio o perjuicio al actor porque lo importante es que sus alegaciones se atiendan de manera integral¹⁶.

Marco normativo

41. En atención a las temáticas de agravio planteadas, en este apartado se precisará el marco jurídico genérico que servirá de referencia para analizar la presente controversia, sin que obste que en el estudio particular se haga referencia a normas adicionales.

Competencia

42. Ahora bien, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que deben analizar los órganos jurisdiccionales.

43. En ese sentido, toda autoridad jurisdiccional ante la que se plantea una controversia debe verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales, entre los que destaca, la competencia de la autoridad responsable, ya que la competencia constituye un elemento indispensable para la validez de un acto de autoridad, por ser una cuestión de orden público y, por lo tanto, su estudio debe realizarse de manera preferente y de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución general¹⁷.

¹⁶ Ello, en conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

¹⁷ Lo anterior, es acorde con el criterio contenido en la jurisprudencia 1/2013, de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro “**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

44. Por tanto, cualquier acto de autoridad debe ser emitido por aquella que ejerza la competencia para conocer la controversia, de lo contrario, se vulneraría la garantía de seguridad jurídica y no surtiría efectos¹⁸.

45. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, ya que no puede considerarse que, siempre y en cualquier caso, los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de procedencia del particular recurso intentado¹⁹.

46. Asimismo, en la jurisdicción federal se ha establecido que la determinación de incompetencia no transgrede el principio de firmeza cuando, de forma previa a la instancia federal, el asunto ha sido resuelto por una autoridad judicial local incompetente, porque tal irregularidad no podría impedir que un órgano jurisdiccional revisor ejerza sus atribuciones constitucionales y legales, para resolver lo que en Derecho proceda.²⁰

¹⁸ Sirve de sustento el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis CXCVI/2001 de rubro **AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO**. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 429.

¹⁹ Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinticuatro de noviembre de dos mil seis, párrafo 126.

²⁰ De conformidad con el juicio SUP-JE-1225/2023, así como en las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, de rubros: «GARANTÍA CONSTITUCIONAL "*NON BIS IN IDEM*". NO VIOLA EL PRINCIPIO UN SEGUNDO JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL, CUANDO EL ACUSADO FUE JUZGADO POR AUTORIDAD LOCAL INCOMPETENTE»²⁰ y *NON BIS IN IDEM*. ESTE

Fundamentación y motivación

47. El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de fundar y motivar los actos que emitan.

48. Para fundar un acto o determinación es necesario expresar con claridad y precisión los preceptos legales aplicables al caso concreto; es decir, exponer las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

49. Por su parte, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar a la emisión del acto reclamado, así como de las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de dicho acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos normativos invocados en el acto de autoridad.

50. Así, resulta necesaria la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables²¹.

51. La obligación de fundar y motivar los actos o resoluciones se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las

PRINCIPIO NO SE VULNERA POR EL HECHO DE QUE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO SE ORDENE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR ADVERTIR QUE LA SENTENCIA RECLAMADA FUE DICTADA POR UNA AUTORIDAD INCOMPETENTE POR RAZÓN DE FUERO, AL NO SER AQUÉLLA UNA RESOLUCIÓN INCONTROVERTIBLE CON CALIDAD DE COSA JUZGADA.

²¹ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia con número de registro 238212, de rubro: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**". Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 97-102, Tercera Parte, Séptima Época, página 143.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

normas legales aplicables y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas; sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado²².

52. La vulneración a esa obligación puede presentarse en dos formas: como falta o indebida fundamentación y motivación.

53. La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógico-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de las normas jurídicas.

54. En cambio, la indebida fundamentación y motivación se actualiza cuando en un acto o resolución la autoridad responsable invoca algún precepto legal pero no es aplicable al caso concreto; y cuando expresa las razones particulares que lo llevaron a tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable.

Principio de exhaustividad

55. El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal, es la base constitucional del dictado de las resoluciones jurisdiccionales y prevé, entre otras hipótesis, que aquéllas tienen que dictarse de forma

²² Sirve de apoyo la jurisprudencia 5/2002 de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)".

completa o integral, característica de la cual deriva el principio de exhaustividad con que debe cumplir toda resolución jurisdiccional.

56. Dicho principio impone a la autoridad el deber de agotar en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, para lo cual, previamente, debe constatar la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción.

57. Si se trata de una resolución de primera o única instancia, para resolver sobre las pretensiones, debe pronunciarse sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.

58. A su vez, cuando un medio impugnativo pueda originar una nueva instancia o juicio para revisar la resolución, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese proceso impugnativo.

59. Lo anterior, asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de los derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación²³.

²³ De conformidad con lo que establece la jurisprudencia 12/2001, de rubro: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

Consideraciones de la autoridad responsable

60. Como se anticipó, el Consejo General del INE determinó desechar de plano el procedimiento administrativo sancionador electoral INE/Q-COF-UTF/138/2023/QROO, instaurado por el partido recurrente en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, en el marco del proceso electoral local ordinario 2023-2024 en dicha entidad federativa.

61. Al respecto, dicha autoridad responsable sustentó esencialmente su determinación en las siguientes consideraciones.

62. Precisó que, de la lectura del escrito de queja presentado por el PRD, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción VI, con relación al artículo 31, numerales 1, fracción I, y 2, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en los cuales sustancialmente se prevé lo siguiente:

a) Que la autoridad electoral fiscalizadora (INE) debe resultar competente para conocer de los hechos denunciados.

b) Que, en caso de no cumplirse el supuesto mencionado en el punto anterior, a Unidad Técnica de Fiscalización elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión de Fiscalización, el proyecto de resolución que deseche de plano el procedimiento y deberá remitirlo a la autoridad u órgano que resulte competente.

c) Que en caso de que la Unidad Técnica de Fiscalización resulte incompetente, sin mayor trámite y a la brevedad podrá remitir el escrito de queja a la autoridad que resulte competente para conocer del asunto.

63. En ese sentido, refirió que la denuncia versaba sobre presuntos actos anticipados de precampaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, gastos no reportados o subvaluados, violación al principio de neutralidad y equidad y aportaciones de ente prohibido que actualizan un rebase al tope de gastos de precampaña, por propaganda difundida en la red social de *Facebook*, “Resistencia obradorista – Unidad y Honestidad” en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, en Quintana Roo. Asimismo, se precisaron los medios de pruebas que presentó el partido recurrente.

64. No obstante, la autoridad responsable indicó que mediante acuerdo INE/CG502/2023, se aprobaron las fechas de inicio y fin de los periodos de precampaña y campaña, correspondiente al Proceso Electoral Concurrente 2023-2024; y en específico, por lo que corresponde al estado de Quintana Roo, para el caso de las elecciones municipales, el periodo de precampaña es del diecinueve de enero al diecisiete de febrero de dos mil veinticuatro, mientras que el periodo de campaña es del quince de abril al veintinueve de mayo del año en curso.

65. Tomando en cuenta lo anterior, la autoridad responsable consideró que era improcedente el mencionado procedimiento sancionador, en virtud de que la presunta promoción denunciada no coincide con la fecha establecida para el periodo de precampaña, máxime que el quejoso fue genérico al denunciar la existencia de publicaciones en el mes de noviembre de dos mil veintitrés, siendo omiso en especificar dicha temporalidad.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

66. No obstante, sostuvo que, dada la temporalidad y naturaleza intrínseca, los hechos denunciados son actos previos a la precampaña, por lo que la pretensión del PRD descansa sobre la premisa de la existencia de actos anticipados de precampaña, así como en la presunta existencia de la propaganda político-electoral, pero, en ese caso, la competencia se surtía a favor del Instituto Electoral de Quintana Roo.

67. Sobre este punto en particular, citó los precedentes SCM-RAP-112/2021, SUP-RAP-15/2023 y SUP-RAP-44/2023, emitidos por este Tribunal Electoral, en los que se han resuelto controversias relativas a los actos anticipados de precampaña y propaganda electoral.

68. De esta manera, consideró que los hechos denunciados encuentran correspondencia en la competencia de la autoridad electoral local, ya que la denuncia presentada se encuentra vinculada con la presunta vulneración de su normatividad en esa materia, y cuya vía de resolución se encuentra establecida en el artículo 440, fracción 1, incisos a), b), c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en el 425 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Quintana Roo.

69. Por último, a fin de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, la autoridad responsable dio vista al Instituto Electoral de Quintana Roo con la determinación de esta autoridad electoral para los efectos conducentes.

Estudio de los agravios

Planteamientos

70. En esencia, el partido recurrente considera que le causa agravio la determinación de la autoridad responsable al haber desechado de plano el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que no fue exhaustiva.

71. Esto es, el partido actor refiere que el INE incurrió en falta de exhaustividad en el análisis de la queja porque, en su apreciación, la responsable omitió pronunciarse sobre todo el material probatorio ofrecido y requerido dentro del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, lo que le hubiera permitido asumir competencia, al ser el INE la única autoridad que fiscaliza en materia político-electoral, respecto de la presunta aspirante a precandidata a la presidencia municipal de Benito Juárez Quintana Roo.

72. En ese sentido, refiere que la publicación denunciada y difundidos por el medio digital y/o página electrónica de manera onerosa dentro de la plataforma de *Facebook*, tiene un costo económico por estar pautaada, y tiene como beneficiaria directa a la servidora denunciada en la queja de fiscalización.

73. Asimismo, el partido actor considera que fue incorrecto que la autoridad responsable omitiera pronunciarse sobre el material probatorio que ofreció y solicitó que se requiriera para acreditar la compra de espacios en *Facebook*; sin embargo, refiere que el INE omitió realizar la investigación correspondiente bajo la falsa premisa de que no cuenta con competencia para tal efecto, pero que de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

conformidad con el artículo 32, fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicha autoridad es la única competente para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas.

74. De igual forma, argumenta que el INE omitió analizar y establecer que los hechos denunciados tienen el fin de posicionar de manera positiva a la funcionaria denunciada, con el ánimo de influir en el electorado en el marco del actual proceso electoral, razón por la cual debía investigar si esas pautas son pagadas con recursos públicos o en su caso son aportaciones de entes prohibidos por la Ley.

75. Lo anterior, principalmente porque, a decir del actor, las publicaciones denunciadas contienen las siguientes características:

- Fueron publicadas dentro del proceso electoral concurrente ordinario 2023-2024.
- En todas las inserciones aparece la imagen y nombre de la candidata denunciada.
- En las publicaciones denunciadas se menciona el nombre del puesto para el que se postuló.
- Se enaltecen las presuntas cualidades de la candidata aludiendo su carisma, valores familiares, cercanía con la gente, capacidad política, su vocación de servir y el apoyo que recibieron por sectores de la sociedad.
- Su publicación se realizó con fines tendientes a la elección y el voto en las elecciones locales de dos mil veinticuatro.
- La difusión de Plataforma electoral que la posiciona como la mejor candidata al cargo de presidenta municipal.

76. En ese orden, sostiene que los hechos denunciados no se pueden ver de forma aislada en el marco del derecho al ejercicio de libertad de expresión, sino como un fraude a la ley por tratarse de propaganda encubierta.

77. De esta manera, el partido actor estima que al haber desechado de plano el procedimiento sancionador se atenta contra los principios de equidad y transparencia de los recursos en la contienda electoral.

Tesis de la decisión

78. Esta Sala Regional determina que es **infundado** el planteamiento del partido recurrente, debido a que, en este momento, el INE carece de competencia para resolver sobre fiscalización de los actos que fueron objeto de la denuncia, en tanto es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del Instituto Electoral de Quintana Roo, sobre si existen actos anticipados de precampaña a fin de que éstos pudieran ser fiscalizados como tales.

Justificación

79. Como se explicó, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que deben analizar los órganos jurisdiccionales.

80. En ese sentido, toda autoridad jurisdiccional ante la que se plantea una controversia debe verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales, entre los que destaca, la competencia de la autoridad responsable, ya que constituye un elemento indispensable



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

para la validez de un acto de autoridad, por ser una cuestión de orden público y, por lo tanto, su estudio debe realizarse de manera preferente y de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución.

81. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido que el principio *pro persona* previsto en el artículo 1o constitucional, no significa soslayar los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa; por lo que dicho principio *pro persona* o el derecho a un recurso efectivo, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.

82. Ahora bien, el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución general establece que el INE es la autoridad competente en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, para los procesos electorales federales y locales.

83. Por su parte, del artículo 196, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se obtiene que la Unidad de Fiscalización tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de los partidos políticos y candidatos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos recibidos por cualquier tipo de financiamiento. También, investiga lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de las y los sujetos obligados.

84. En el artículo 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se precisa que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización son las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de las y los sujetos obligados.

85. En el artículo 5, numerales 1 y 2, del citado Reglamento, se prevé que la Comisión de Fiscalización del INE es el órgano encargado de supervisar la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y de revisar los proyectos de resolución presentados por la Unidad Técnica de Fiscalización, encargada de tramitar y sustanciar esos procedimientos.

86. El artículo 30, fracción VI, indica que las quejas serán improcedentes, entre otras causas, cuando la Unidad de Fiscalización sea incompetente para conocer de los hechos objeto de denuncia, caso en el cual debe remitir a la autoridad competente el asunto planteado.

87. Mientras que el artículo 30, numeral 2, prevé que la Unidad Técnica de Fiscalización realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia; en caso de advertir una de éstas, elaborará el proyecto de resolución respectivo.

88. Por su parte, en el ámbito local, el artículo 440, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta la clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.

89. Finalmente, el artículo 425, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo establece que sólo dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial sancionador, cuando se denuncie la comisión de conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

90. Con base en lo anterior, esta Sala Regional concluye que la determinación del INE se encuentra ajustada a Derecho, porque del análisis de la queja se advierte que los hechos objeto de denuncia se relacionan con la posible comisión de actos anticipados de precampaña, por lo que, es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del Instituto local, sobre si existe la infracción para que, en ese caso, pueda el INE pronunciarse en materia de fiscalización de los recursos que deban ser sumados al tope de gastos de precampaña.

91. En efecto, el siete de diciembre de dos mil veintitrés, el PRD presentó una queja por supuestas conductas infractoras en materia de financiamiento y gasto de Ana Patricia Peralta de la Peña en su calidad de aspirante a la precandidatura para la reelección de la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo. Específicamente, en el escrito de queja mencionó que el INE debía llevar a cabo las

investigaciones y aplicar las sanciones que correspondieran por el presunto pautado de los siguientes hechos:

- Propaganda gubernamental personalizada del Ayuntamiento de Benito Juárez en favor de la C. Ana Patricia Peralta, presidenta municipal del referido ayuntamiento.
- Uso imparcial de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación para la promoción personalizada de la referida ciudadana.
- La posible aportación de recursos en el pautado denunciado por entes prohibidos.

92. En ese sentido, para corroborar los hechos denunciados, entre otras pruebas documentales y técnicas, el partido presentó diversos enlaces de internet que direccionan a publicaciones alojadas en la red social *Facebook*, en el que sostuvo que desde el mes de noviembre de dos mil veintitrés se encuentran circulando noticia y publicaciones a favor de la presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

93. Sin embargo, tal como argumentó el INE, la denuncia presentada por el partido actor versa sobre presuntos actos anticipados de precampaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, gastos no reportados o subvaluados, violación al principio de neutralidad y equidad y aportaciones de ente prohibido que actualizan un rebase al tope de gastos de precampaña, por propaganda difundida en medios digitales y redes sociales, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, en Quintana Roo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

94. En efecto, el PRD hace depender la denuncia en materia de fiscalización de la acreditación de los actos anticipados, es decir, da por hecho que hubo propaganda electoral indebida a favor de la presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, de manera previa al comienzo del periodo de precampañas, con la finalidad de posicionarla en el actual proceso electoral local, y, por ello, se deben fiscalizar los gastos efectuados en dichas actividades.

95. De esta manera, el PRD pretende evidenciar un posicionamiento anticipado de la presidenta municipal y que refiere que aspira a reelegirse en el cargo a través de los eventos proselitistas difundidos en plataformas digitales.

96. En ese sentido, si la denuncia en fiscalización radica en que se realizaron actos anticipados de precampaña y, por ello, se deben fiscalizar los gastos, se requiere primero una determinación sobre la existencia de las conductas infractoras y la responsabilidad de la persona denunciada.

97. Además, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE remitió la denuncia al Instituto local para instaurar el procedimiento respectivo, a fin de estar en posibilidad de resolver sobre los recursos usados, para lo cual es indispensable saber si se realizaron las conductas.

98. Así, en caso de ser fundado el procedimiento especial sancionador local, se diera vista a la referida Unidad para que determinara lo procedente.

99. Con ello, la Unidad de Fiscalización precisó los efectos del procedimiento especial sancionador local, para, de ser el caso, estar en aptitud de iniciar un procedimiento en materia de fiscalización.

100. Por tanto, dicha determinación no configura una negativa de acceso a la justicia porque el INE sólo remitió la queja al Instituto local y si este acredita la infracción, y con ello impacta en el debido ejercicio de los gastos, entonces remitirá a la autoridad fiscalizadora las constancias respectivas.

101. Cabe mencionar que la Sala Superior de este Tribunal²⁴ ha determinado que cuando se denuncian hechos presuntamente constitutivos de vulnerar la normativa en materia de fiscalización, con motivo de posibles actos anticipados de precampaña o campaña electoral, es indispensable un pronunciamiento previo del órgano competente, respecto a la existencia de esos actos anticipados.

102. Esto es así, porque los procedimientos de fiscalización y los sancionatorios, si bien están relacionados entre sí, también guardan independencia. Por tal motivo, para poder considerar que determinados gastos se hicieron en la etapa de precampaña o campaña, con motivo de posibles actos anticipados de precampaña o campaña, es indispensable que previamente se declare la existencia de estos últimos.

103. Hecho lo anterior, la autoridad fiscalizadora estará en aptitud de investigar la posible infracción a la normativa en materia de fiscalización, al estar cierto que determinadas conductas actualizaron

²⁴ Véase SUP-RAP-148/2018 y SUP-RAP-341/2023.



los actos anticipados de precampaña o campaña, los cuales generaron gastos, mismos que deben ser contabilizados en el rubro correspondiente.

104. Resolver en primer lugar un procedimiento de fiscalización derivado de supuestos actos anticipados de precampaña o campaña, puede ocasionar el dictado de resoluciones contradictorias, o bien prejuzgar u orientar el sentido de la resolución respectiva en los procedimientos especiales sancionadores.

105. Por tal motivo, a fin de evitar esa posible incongruencia, si el procedimiento de fiscalización depende de la calificación de que un acto es anticipado de precampaña o campaña, entonces se torna indispensable que exista un pronunciamiento previo en ese sentido por la autoridad competente.

106. De esta manera, si en el caso, el INE determinó desechar porque ninguna instancia ha calificado los actos objeto de denuncia como anticipados de campaña, fue correcta su determinación, porque está impedida para fiscalizar un acto respecto del cual aún se desconoce su existencia y, a su vez, si constituyó alguna irregularidad, como pudiera ser los actos anticipados.

107. Finalmente, esta Sala Regional determina que son **inoperantes** los planteamientos que están dirigidos a controvertir aspectos que corresponderían a un análisis de fondo del procedimiento sancionador, pues al actualizarse una causal de improcedencia, ello implicó que el INE estuviera impedido para pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada.

108. En efecto, el actor realiza diversos planteamientos relativos a que el INE no fue exhaustivo porque no valoró el caudal probatorio; porque omitió requerir a Facebook el reporte sobre el gasto erogado en dicha plataforma; así como que las publicaciones no deben considerarse como labor periodística sino como propaganda proselitista encubierta.

109. Sin embargo, dichos planteamientos no tienen por objeto controvertir las consideraciones del INE, y para realizar su análisis sería necesario superar la improcedencia del procedimiento sancionador, lo que no ocurre de conformidad con lo analizado en el presente fallo.

110. En ese sentido, la resolución impugnada no contraviene el principio de exhaustividad pues si bien no se atendió el fondo de la controversia, tal situación derivó del incumplimiento a uno de los requisitos de procedencia que, como se precisó, la autoridad responsable debía analizar de manera previa.

111. Por tanto, el acto se encuentra apegado a derecho y el no analizar el fondo del asunto tiene una justificación legal.

Conclusión

112. Al resultar **infundados** e **inoperantes** los planteamientos del recurrente, se **confirma** la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47, apartado 1, de la Ley general de medios de impugnación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-20/2024

113. Finalmente, **se instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior, relacionada con el trámite y sustanciación del recurso que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.

114. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE por estrados al partido actor y al tercero interesado; de **manera electrónica u oficio**, con copia certificada de la presente sentencia al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como al Instituto Electoral de Quintana Roo; y por **estrados** a toda persona interesada.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 27 apartado 6; 28; 29 apartados 1, 3 y 5; y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, así como en los artículos 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos para que, en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este recurso se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, **archívese** este expediente como asunto total y definitivamente concluido, y devuélvase las constancias originales.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistraturas integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, Eva Barrientos Zepeda, presidenta, Enrique Figueroa Ávila, y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de magistrado, ante José Eduardo Bonilla Gómez, titular del secretariado técnico regional en funciones de secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral segundo del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.