



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SX-RAP-66/2024

PARTE ACTORA: PARTIDO DE
LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: EVA
BARRIENTOS ZEPEDA

SECRETARIA: KRISTEL
ANTONIO PÉREZ

COLABORÓ: DALIA FERNÁNDEZ
VARGAS

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, veintitrés de abril de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática¹, por conducto de **Leobardo Rojas López**², ostentándose como presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del PRD en Quintana Roo, a fin de impugnar la resolución INE/CG323/2024 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral³, 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 aspirante y/o precandidata a la presidencia municipal de Benito

¹ Por sus siglas PRD.

² En lo subsecuente podrá nombrarse como actor, parte actora o promovente.

³ En adelante autoridad responsable.

Juárez, Quintana Roo, en el marco del proceso electoral concurrente 2023-2024.

ÍNDICE

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

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Mediante la presente sentencia, se **confirma** la resolución impugnada, al estar debidamente fundada y motivada, así como ajustada a los principios de exhaustividad y congruencia, dado que:

- Como lo resolvió la autoridad responsable, en este momento, el INE carece de competencia para resolver sobre la fiscalización de los actos relacionados con actos anticipados de campaña, promoción personalizada con recursos públicos, vulneración a las reglas de encuesta y sondeos de opinión, en tanto es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del Instituto Electoral de Quintana Roo, a fin de que éstos pudieran ser fiscalizados como tales.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

I. El contexto

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

1. Inicio del proceso electoral local. El cinco de enero de dos mil veinticuatro⁴, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo⁵ emitió la declaratoria formal de inicio del Proceso Electoral Ordinario 2023-2024 para elegir a las diputaciones y miembros de los ayuntamientos.

2. Escrito de queja. El veintiuno de febrero, el actor presentó escrito de queja en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de aspirante y/o precandidata de la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, con motivo de la presunta comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, vulneración a las reglas de encuestas y sondeo de opinión, erogaciones no reportadas, aportación por ente prohibido y rebase del tope de gasto de precampaña, por la difusión de una nota periodística en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023- 2024 en Quintana Roo⁶.

Dicho expediente se formó con la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/182/2024/QROO.

⁴ En lo sucesivo todas las fechas corresponderán al año dos mil veinticuatro, salvo mención en contrario.

⁵ En adelante se le podrá citar como Instituto local o IEQR.

⁶ Dicho escrito fue presentado ante la Junta Local Ejecutiva en Quintana Roo, dirigido a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

3. Periodo de precampaña y campaña⁷. 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 comenzó a partir del quince de abril y concluirá el veintinueve de mayo.

4. Resolución impugnada INE/CG323/2024. El veintisiete de marzo, la autoridad responsable desechó la queja presentada en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, aspirante y/o precandidata para la reelección a la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, al considerarse incompetente para conocerlo.

II. Trámite y sustanciación del medio de impugnación

5. Presentación de la demanda. Inconforme con lo anterior, el treinta de marzo, 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 dos de abril, se recibieron en la Sala Superior de este Tribunal las constancias del medio de impugnación y con éstas se ordenó integrar el expediente SUP-RAP-158/2024.

7. Acuerdo de reencauzamiento. El doce de abril, 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.

⁷ De conformidad con el acuerdo INE/CG502/2023 aprobado por el Consejo General del INE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

8. **Recepción.** El diecisiete de abril, 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 mismo día, la magistrada presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SX-RAP-66/2024** y turnarlo a la ponencia a su cargo 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; 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; **a) por materia**, ya que se relaciona con la impugnación presentada por el PRD en contra de una resolución del Consejo General del INE, respecto del escrito de queja en materia de fiscalización instaurada en contra de la presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo; y, **b) por territorio**, ya que dicha entidad federativa forma parte de esta tercera circunscripción plurinominal electoral⁸.

⁸ 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

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

12. Se satisfacen los requisitos de procedencia⁹, como se explica a continuación.

13. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella 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 veintisiete de marzo y la demanda fue presentada el treinta de marzo 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 dos de abril siguiente.

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 defensa¹⁰.

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.

⁹ 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).

¹⁰ Sobre esta particularidad, similar criterio se sostuvo en el precedente SX-RAP-27/2024, emitido por este Tribunal Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

16. En ese tenor, de acuerdo con la notificación del acto reclamado¹¹, la notificación al partido actor se practicó el dos de abril por lo que, se considera oportuna.

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

¹¹ Visible en a foja 231 del cuaderno accesorio único.

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 final¹².

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

¹² 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

colmado el requisito en análisis¹³. 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 medio de impugnación que resulte idóneo para controvertirlo y que deba agotarse antes de acudir a este órgano jurisdiccional federal.

TERCERO. Estudio de fondo

Pretensión y temáticas de agravio

27. 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/182/2024/QROO instaurado en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de aspirante y/o precandidata a la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en dicha entidad federativa.

28. 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.

29. En esos términos, el problema jurídico por resolver consiste en determinar si fue correcta la determinación de la autoridad

¹³ Ello en términos de la jurisprudencia 7/2002, de rubro “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”.

responsable, en la cual determinó desechar de plano el procedimiento administrativo sancionador instaurado por el partido apelante.

Metodología de estudio

30. 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.

31. 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 integral¹⁴.

Marco normativo

32. 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

33. 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.

¹⁴ Ello, en conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

34. 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 general¹⁵.

35. 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 efectos¹⁶.

36. 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 intentado¹⁷.

¹⁵ 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”**.

¹⁶ 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.

¹⁷ Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones

37. 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 proceda¹⁸.

Fundamentación y motivación

38. 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.

39. 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.

40. 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

Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinticuatro de noviembre de dos mil seis, párrafo 126.

¹⁸ 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»¹⁸ y *NON BIS IN IDEM*. ESTE 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos normativos invocados en el acto de autoridad.

41. Así, resulta necesaria la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables¹⁹.

42. La obligación de fundar y motivar los actos o resoluciones se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las 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 expresado²⁰.

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

44. 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.

45. En cambio, la indebida fundamentación y motivación se actualiza cuando en un acto o resolución la autoridad responsable

¹⁹ 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.

²⁰ 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)".

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

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

47. 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.

48. 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.

49. 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

50. 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 dilucidación²¹.

Consideraciones de la autoridad responsable

51. Como se anticipó, el Consejo General del INE determinó desechar de plano el procedimiento administrativo sancionador electoral INE/Q-COF-UTF/182/2024/QROO, instaurado por el partido recurrente en contra de Ana Patricia Peralta de la Peña, en su calidad de aspirante y/o precandidata a la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en dicha entidad federativa.

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

53. 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, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en los cuales sustancialmente se prevé lo siguiente:

²¹ De conformidad con lo que establece la jurisprudencia 12/2001, de rubro: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”.

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.

54. En ese sentido, refirió que la denuncia versaba sobre presuntos actos de propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña, gastos no reportados y violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, vulneración a las reglas de encuestas y sondeo de opinión, erogaciones no reportadas, aportación por ente prohibido y rebase de tope de precampaña, por la difusión de una nota periodística titulada: ***“Lidera Ana Paty Peralta la interna de Morena y el partido se posiciona rumbo al 2 de junio”***, en la que menciona una encuesta de “Massive Caller”, publicada el cinco de febrero del año en curso, en la cuenta de “EL QUINTANARROENSE” en la red social de “Facebook” y en su página web, 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.

55. En ese sentido, indicó que por cuanto hace a los actos anticipados de precampaña y propaganda denunciados, eran aplicables los precedentes SCM-RAP-112/2021, SUP-RAP-15/2023



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

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.

56. 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.

57. 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 esa autoridad electoral para los efectos conducentes.

Estudio de los agravios

Planteamientos

58. 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.

59. 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 diversos aspectos como los siguientes:

- Que la elaboración y publicación de encuestas no cumplen la normativa vigente
- Propaganda gubernamental personalizada del Ayuntamiento de Benito Juárez en favor de la C. Ana Patricia Peralta de la Peña, presidenta municipal.
- Uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación
- La aportación en el pautado que se denuncia de entes impedidos para realizar aportaciones
- Violación a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de la persona denunciada
- Actos anticipados de campaña
- Cobertura informativa indebida

60. Aunado a lo anterior, aduce que también 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 aspirante y/o precandidata a la presidencia municipal de Benito Juárez Quintana Roo.

61. En ese sentido, refiere que la publicación denunciada y difundida por el medio digital y/o página electrónica de manera onerosa dentro de la plataforma de *Facebook*, tiene un costo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

económico por estar pautada, y tiene como beneficiaria directa a la servidora denunciada en la queja de fiscalización.

62. 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.

63. 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.
- Publicación y difusión de encuesta que tiene como beneficiaria directa a Ana Patricia Peralta de la Peña, presidenta municipal denunciada en razón de que la encuesta incumple con la normativa electoral.
- 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.

64. 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.

65. 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, pues dicha nota periodística esta siendo difundida en la red social Facebook, lo que se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía en favor de la denunciada quien desde el siete de marzo es la candidata registrada por la coalición “seguimos haciendo historia en Quintana Roo”.

66. Por otra parte, señala que le causa agravio la vista al Instituto Electoral de Quintana Roo, pues la responsable no menciona fundamentó que la libere de la responsabilidad de fiscalizar, ni mucho menos existe disposición que condicione la investigación y sanción por el uso indebido de los recursos públicos.

67. Aduce que, la responsable en la resolución INE/Q-COF-UTF/182/2024/QROO, no conoció de la queja que presentó, pues estimó que era necesaria la tramitación de un procedimiento especial sancionador ante el OPLE, pero dicha autoridad se ha negado a conocer actos como el denunciado a través del PES, por lo que, la responsable es incongruente al ordenar la vista al Instituto local.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

68. Finalmente, inserta diversas tablas en las que aduce un análisis sistemático de la denunciada, presentando diversas quejas en las que concluye que, se trata de 61 quejas presentadas en contra de la aludida precandidata, que en ellas se han denunciado diversos actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, compra de tiempo en internet, en radio y televisión, así como infracciones en materia de fiscalización.

Tesis de la decisión

69. 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

70. 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.

71. 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 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. En el artículo 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se precisa que los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

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.

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. 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 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.

80. 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.

81. Con base en lo anterior, esta Sala Regional considera que la determinación del INE se encuentra ajustada a Derecho, **pues para los actos relacionados con la posible comisión de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, vulneración a las reglas de encuestas y sondeos de opinión, erogaciones no reportadas, aportación de ente prohibido así como el posible rebase de tope de gasto de precampaña** 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.

82. En efecto, el veintiuno de febrero del presente año, 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 y/o precandidata para la reelección de la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo. Específicamente, en el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

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:

- *La elaboración y publicación de encuesta sin cumplir la normativa vigente.*
- Propaganda gubernamental personalizada del Ayuntamiento de Benito Juárez en favor de la C. Ana Patricia Peralta, presidenta municipal del referido ayuntamiento.,
- Uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación para la promoción personalizada de la referida ciudadana.
- La posible realización de actos anticipados de campaña y violación a los principios de imparcialidad y neutralidad.
- La posible aportación de recursos en el pautado denunciado por entes prohibidos.
- Cobertura informativa indebida

83. 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 septiembre de dos mil veintidós, se encuentran circulando noticias, y publicaciones a favor de la presidenta municipal de Benito Juárez, Quintana Roo.

84. Sin embargo, tal como argumentó el INE, la denuncia presentada por el partido actor versa **por una parte** sobre presuntos

actos de propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de campaña, vulneración a las reglas de encuestas y sondeos de opinión y violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, por propaganda difundida en medios digitales y redes sociales, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, en Quintana Roo.

85. 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 campañas, con la finalidad de posicionarla en el actual proceso electoral local, y, por ello, se deben fiscalizar los gastos efectuados en dichas actividades.

86. De esta manera, el PRD pretende evidenciar un posicionamiento anticipado de la presidenta municipal y alude que dicha ciudadana ya fue registrada el pasado siete de marzo por la coalición “sigamos haciendo historia” para la reelección en el referido ayuntamiento.

87. En ese sentido, si la denuncia en fiscalización radica en que se realizaron actos anticipados de campaña 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.

88. Además, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE remitió la denuncia al Instituto local para instaurar el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

procedimiento respectivo²², a fin de estar en posibilidad de resolver sobre los recursos usados, para lo cual es indispensable saber si se realizaron las conductas.

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

90. 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.

91. 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 indebido ejercicio de los gastos, entonces remitirá a la autoridad fiscalizadora las constancias respectivas.

92. Cabe mencionar que la Sala Superior de este Tribunal²³ 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.

93. 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

²² Visible en la foja 170 y 171 del cuaderno accesorio único.

²³ Véase SUP-RAP-148/2018 y SUP-RAP-341/2023.

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.

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

95. 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.

96. 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.

97. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

existencia y, a su vez, si constituyó alguna irregularidad, como pudiera ser los actos anticipados.

98. 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.

99. En efecto, el actor realiza diversos planteamientos relativos a que el INE no fue exhaustivo porque no valoró el caudal probatorio y omitió llevar a cabo diversos requerimientos solicitados.

100. 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.

101. 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.

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

103. Lo mismo ocurre con el agravio relativo a la sistematicidad en las conductas denunciadas ya que, a decir del actor, han sido sesenta y un quejas presentadas contra la ciudadana Ana Patricia Peralta de la Peña por las mismas infracciones (actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, compra de tiempo en internet, así como infracciones en materia de fiscalización) lo que acreditaría las infracciones denunciadas.

104. Se dice lo anterior, porque dichos planteamientos no confrontan las consideraciones por las cuales la autoridad responsable desechó la queja y en consecuencia ordenó dar vista tanto al Instituto local para que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo que en derecho proceda.

105. Aunado a que se tornan en genéricos, pues únicamente se insertan diversas tablas, detallando las sesenta y una quejas presentadas en contra de la aludida ciudadana, sin mencionar de qué manera controvierten lo determinado por el Consejo General al desechar la queja INE/Q-COF-UTF/182/2024/QROO.

Conclusión

106. 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 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-RAP-66/2024

107. En similares términos se pronunció esta Sala Regional en los recursos de apelación SX-RAP-19/2024, SX-RAP-20/2024, SX-RAP-21/2024, SX-RAP-36/2024, SX-RAP-38/2024 y SX-RAP-39/2024.

108. 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.

109. 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; 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 las demás personas interesadas.

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 Mariana Villegas Herrera, secretaria 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.