



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

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

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SX-RAP-95/2024

**RECURRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** ENRIQUE  
FIGUEROA ÁVILA

**SECRETARIO:** VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL

**COLABORADORA:** LUZ ANDREA  
COLORADO LANDA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave,  
uno de junio de dos mil veinticuatro

**Sentencia** que resuelve el RAP que el PRD interpuso a fin de impugnar la resolución INE/CG532/2024 por el cual el CGINE desechó de plano la queja (denuncia) presentada por el PRD en contra de la denunciada (candidata designada para la reelección a la Presidencia Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo), por carecer de competencia para determinar la existencia de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y/o uso de recursos públicos, de modo que correspondía primero al IEQroo conocer respecto de los hechos denunciados, por lo que ordenó darle vista.

**ÍNDICE**

I. ASPECTOS GENERALES.....	2
II. SUMARIO DE LA DECISIÓN.....	3
III. ANTECEDENTES.....	3
IV. TRÁMITE DEL RAP.....	4
V. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.....	4
VI. PRESUPUESTOS PROCESALES.....	5
VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO.....	7
VIII. ESTUDIO.....	11
a. Tesis de la decisión.....	11
b. Parámetro de control.....	11
c. Análisis de caso.....	15
d. Decisión: la resolución reclamada se ajustó a los principios de legalidad y exhaustividad.....	21
IX. RESUELVE.....	21

**GLOSARIO**

**Ayuntamiento** Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo

**GLOSARIO**

<b>CGINE</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Coalición</b>	Coalición Sigamos Haciendo Historia en Quintana Roo integrada por los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México
<b>Constitución general</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Denunciada</b>	Ana Patricia Peralta de la Peña (candidata designada para la reelección postulada por la coalición Sigamos Haciendo Historia en Quintana Roo)
<b>FB</b>	Facebook
<b>IEQroo</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>LGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Medio denunciado</b>	Quintana Roo Obradorista Noticias
<b>PEF</b>	Proceso Electoral Federal
<b>PEL</b>	Proceso electoral local en Quintana Roo 2023-2024
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>RAP</b>	Recurso de apelación
<b>Resolución reclamada</b>	Resolución INE/CG532/2024 que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral pronunció en el expediente INE/Q-COF-UTF/299/2024/QROO., y mediante la cual desechó de plano la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, por considerar que carecía de competencia para conocer del asunto.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Xalapa</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

**I. ASPECTOS GENERALES**

1. El PRD presentó una queja en materia de fiscalización ante el INE, en contra de la denunciada, a fin de que se le contabilizaran a su campaña electoral para reelegirse como presidenta municipal del Ayuntamiento, los gastos involucrados por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como de violaciones a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, derivado de la difusión en el perfil de FB y en la página de Internet del medio denunciado de publicaciones en los que se identificada a esa denunciada como *candidata* durante el periodo de *intercampaña* y antes de que se aprobara su registro, justamente, como *candidata*.
2. Mediante la resolución reclamada, el CGINE determinó que carecería de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-RAP-95/2024

competencia para conocer y resolver respecto de la denuncia del PRD, dado que, al estar involucrados otros ilícitos electorales que deberían ser investigados por el IEQroo, se requería, de manera previa, que este determinara si constituían una infracción en materia electoral, para, jurídicamente, poder indagar y analizar lo relativo a los gastos posiblemente involucrados.

3. En este RAP, el PRD formula que la resolución reclamada carece de una debida fundamentación y motivación, así como de exhaustividad, dado que el CGINE debió resolver respecto de los hechos y conductas que denunció al ser la única autoridad competente en materia de fiscalización.
4. En ese contexto, la controversia por resolver consiste en determinar si el INE es o no, en este momento, legalmente competente para conocer y resolver respecto de la queja presentada por el PRD en contra de la denunciada.

## II. SUMARIO DE LA DECISIÓN

5. Se **confirma** la resolución reclamada, dado que, en este momento, el INE carece de competencia constitucional y legal para conocer, mediante un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, de los hechos, actos y conductas denunciadas, en la medida que resulta necesario que, de manera previa, el IEQroo determine si constituyen actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y/o transgresiones a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, para que, entonces, los recursos posiblemente utilizados en su comisión puedan ser fiscalizados.

## III. ANTECEDENTES

6. **Denuncia.** El veinticinco de marzo<sup>1</sup>, el PRD la presentó.
7. **Vista.** Mediante el oficio de dos de abril, la UTF dio vista al IEQroo para que, en el ámbito de sus atribuciones y competencia, determinara lo que

---

<sup>1</sup> Las fechas que se citan en este fallo corresponden a presente año de dos mil veinticuatro, salvo aquellas fechas en las que se haga referencia expresa a otra anualidad.

## **SX-RAP-95/2024**

estimara que en Derecho correspondiera en relación con los hechos denunciados por el PRD.

8. **Resolución reclamada.** Previa aprobación del proyecto (que formuló por la UTF) por parte de la Comisión de Fiscalización del CGINE, este la pronunció el dieciséis de mayo.

### **IV. TRÁMITE DEL RAP**

9. **Interposición.** El PRD interpuso el RAP, el diecisiete de mayo ante la Vocalía Secretarial de la Junta Local del INE en Quintana Roo.
10. **Acuerdo de competencia.** Una vez que la Sala Superior recibió el RAP y las demás constancias, integró el expediente SUP-RAP-234/2024, y mediante el acuerdo de sala que pronunció el veintinueve de mayo, determinó que esta Sala Xalapa era la competente para conocer y resolver el referido RAP, al estar relacionado con la fiscalización en materia de ingresos y gastos de la denunciada en su calidad de candidata a reelegirse como presidenta municipal del Ayuntamiento en el marco del PEL.
11. **Turno.** Una vez que se notificó a esta Sala Xalapa el acuerdo de la Sala Superior y se recibieron las respectivas constancias, la magistrada presidenta ordenó integrar, registrar y turnar el expediente que ahora se resuelve a la ponencia del del magistrado Enrique Figueroa Ávila para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.
12. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia, admitir a trámite la RAP y declaró cerrada la instrucción (al no haber diligencias pendientes por desahogar), por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

### **V. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

13. El TEPJF **ejerce jurisdicción** y esta Sala Xalapa es **competente** para conocer y resolver el presente asunto: **a) por materia**, al tratarse de un RAP que interpone el PRD para controvertir la resolución reclamada, por



la que, el CGINE desechó la queja que presentó en contra de la denunciada por la probable comisión de infracciones en materia de fiscalización en el marco del PEL para renovar el Ayuntamiento; elección respecto de la cual, esta Sala Xalapa tiene competencia; y **b) por territorio**, toda vez que el referido Quintana Roo forma parte de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral<sup>2</sup>.

- 14. Tal como lo determinó la Sala Superior en el acuerdo de sala que pronuncio en el expediente SUP-RAP-237/2024 y acumulados.

### VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

- 15. El RAP cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 13, apartado 1, inciso a), fracción I, 40 y 45 de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:
- 16. **Forma.** El RAP se presentó por escrito, y en él se hace constar la denominación del partido político que lo interpone, así como el nombre y firma de quien se ostenta como su representante; el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y a la autoridad señalada como responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; así como los agravios que se le causa y los preceptos presuntamente violados.
- 17. **Oportunidad.** El RAP se interpuso dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley de Medios<sup>3</sup>.

Mayo 2024						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
12	13	14	15	16	17	18
				Sesión CGINE en la que se emitió la resolución reclamada	Plazo para impugnar	
					[inicia] Presentación del RAP ante la Junta Local	

<sup>2</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 164, 165, 166, fracción III, incisos a) y g), 173 y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, apartado 2, inciso b), 4,

**SX-RAP-95/2024**

Mayo 2024						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
19	20	21	22	23	24	25
Plazo para impugnar						
	Recepción del RAP ante el CGINE [concluye]					

18. **Legitimación y personería.** El RAP es interpuesto por parte legítima, dado que lo hizo un partido político nacional, como lo es el PRD, a fin impugnar la resolución reclamada.
19. Asimismo, el RAP se presentó por conducto de quien se ostente como presidente de la Dirección Estatal del PRD en Quintana Roo, quien fue la persona que presentó la queja en representación del referido PRD, y cuyo desechamiento se impugna en el presente RAP. Personería que le es reconocida por el CGINE en su informe circunstanciado.
20. Similar criterio sostuvo esta Sala Xalapa en la sentencia que pronunció en el expediente SX-RAP-88/2024, entre otras.
21. **Interés.** Se satisface este requisito, dado que el PRD fue quien presentó la queja que fue desechada mediante la resolución reclamada, y respecto de la cual, aduce, le genera diversos agravios<sup>4</sup>.
22. **Definitividad.** La normativa aplicable no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que la resolución reclamada es definitiva y firme.

**VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO**

23. El presente asunto tiene su origen en la queja que el PRD presentó en contra de la denunciada por la comisión de actos, presuntamente,

---

apartado 1, 40, apartado 1, inciso a), y 44 apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>3</sup> En el entendido que, como el asunto está relacionado con el PEF 2023-2024 en curso, sólo todos los días los días y horas como hábiles, conforme con el artículo 7, apartado 2, de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> Jurisprudencia 7/2002. INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-RAP-95/2024**

constitutivos de infracciones a la normativa electoral en materia de financiamiento y gasto, derivadas de las probables promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, aportación de ente prohibido y actos anticipados de campaña, con motivo del *pautado* en el perfil de FB del medio denunciado, así como en su portal de Internet, lo que podría actualizar un posible rebase al respectivo tope de gastos de campaña en el marco del PEL.

**a. Consideraciones de la resolución reclamada**

24. El CGINE resolvió desechar de plano la queja del PRD, al considerar que carecía de competencia para conocerla, dado que, a su juicio, se requería, primero, la determinación del IEQroo respecto de si los hechos y conductas denunciadas constituían un ilícito electoral en el marco del PEL, por lo que ordenó darle vista para que determinara lo que estimara ajustado de Derecho.
25. Tal determinación del CGINE se sustentó, esencialmente, en las consideraciones siguientes:
  - Se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción VI, con relación al artículo 31, numeral 1, fracción I, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, relativa a que la UTF resultare incompetente para conocer de los hechos denunciados, en cuyo caso, sin mayor trámite y a la brevedad debería remitir la queja a la autoridad que resulte competente para conocer del asunto.
  - Los hechos denunciados se le atribuyeron a la denunciada (candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento postulada por MORENA).
  - El PRD refirió que, derivado de la promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como actos anticipados de campaña realizados durante el periodo del once al catorce de marzo; se actualizaban diversas hipótesis en materia de fiscalización, tales como:
    - Aportación de un ente prohibido.
    - Omisión de reportar los gastos derivados de dicha publicidad.
    - Aportación de ente prohibido por la normatividad con fines distintos a los permitidos por la Ley (realizadas por el Ayuntamiento)

## **SX-RAP-95/2024**

- Rebase al tope de gastos de campaña.
- El CGINE no era competente para hacer un pronunciamiento respecto a los hechos denunciados.
- Respecto a los actos anticipados de campaña y propaganda denunciados, sería indispensable que previamente existiera un pronunciamiento emitido por la autoridad competente en la que se declare si la propaganda constituye o no actos anticipados de campaña, lo cual debería de dilucidarse a través de un procedimiento especial sancionador.
- En lo relativo al uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada por parte de la denunciada, al tratarse de una posible vulneración al artículo 134 de la Constitución general, la competencia se surtía a favor del IEQroo, en términos de la jurisprudencia 3/2011<sup>5</sup>.
- Se consideró que los hechos denunciados encontraban correspondencia con la competencia de la autoridad electoral local, ya que la denuncia presentada estaría vinculada con la presunta vulneración de su normatividad en esa materia, en términos de la LGIPE.
- La pretensión del PRD de analizar la existencia de transgresiones al marco normativo en materia de fiscalización, estaba supeditada a la actualización de un presupuesto previo: la calificativa de los hechos denunciados, que se presumían en los extremos previstos en el artículo 134 de la Constitución general, por la presunta promoción personalizada, y/o actos anticipados de campaña, y/o uso de recursos públicos.
- Como la queja consignaba hechos que podrían ubicarse en los supuestos aludidos, resultaba indispensable que las conductas atinentes fueran investigadas por la autoridad electoral local, y en su caso, se emitiera el pronunciamiento que conforme a Derecho correspondiera.
- La UTF no era competente para determinar la existencia de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y/o uso de recursos públicos.
- Correspondía primeramente conocer y estudiar los hechos denunciados al IEQroo, de modo que, la calificación que al efecto pudiera determinar, le resultaría vinculante, a fin de proceder, o no a cuantificar o sancionar

---

<sup>5</sup> COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 12 y 13.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-RAP-95/2024

las erogaciones que en su caso hubieran acontecido a los montos correspondientes a la etapa de precampaña de la denunciada, y que al efecto pudiera resultar beneficiada.

- A fin de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, el CGINE dio vista al IEQroo con su determinación.

#### b. Pretensión, causa de pedir y motivos de agravio

26. La **pretensión** del PRD es que se revoque la resolución reclamada, y se orden que la UTF investigue los hechos materia de su denuncia y formule los requerimientos que solicitó para acreditar la compra de propaganda a favor de la denunciada, así como que el CGINE resuelva el fondo de la queja que presentó en contra de la denunciada.

27. Su **causa de pedir** la sustenta en la supuesta falta de exhaustividad, así como de una debida fundamentación y motivación, pues, en concepto del PRD, el INE es la única autoridad competente en materia de fiscalización.

28. Al efecto, el PRD formula, en esencia, los siguientes motivos de agravio:

- Le causa agravio la determinación de la autoridad responsable al haber desechado de plano el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que no fue exhaustiva.
- El CGINE no analizó que en el planteamiento primigenio de la queja se pidió que se analizaran los hechos y las conductas denunciadas, por la difusión por parte del medio denunciado de diversas publicaciones en las que se promocionaba a la denunciada como *candidata* en pleno periodo de *intercampaña* de manea onerosa en FB, dado el consto económico de estar *pautada*, y pagada con recursos públicos.
- Conforme con las facultades de investigación del INE; el PRD solicitó que los gastos no reportados o subvaluados sean contabilizados y, determinado el gasto acumulado, se declare el rebase al tope de gastos de campaña, así como la indebida adquisición de tiempo en Internet, cobertura informativa indebida, la vulneración al artículo 41, Base III, Apartado III, de la Constitución general, y actos anticipados de campaña.
- La falta de exhaustividad del CGINE derivó de que no estableció una investigación por los gastos realizados en el periodo de *intercampaña*, y no atender sus solicitudes de requerimiento.

## **SX-RAP-95/2024**

- Las publicaciones denunciadas tenían la finalidad de promover a la denunciada para la obtención del voto, dadas las características de las referidas publicaciones denunciadas.
- Tales publicaciones se trataron de inserciones pagadas en FB, por lo que se debieron situar en el contexto de la precampaña política que transcurría, de forma que se trataba de *propaganda encubierta*.
- La decisión del CGINE de desecha la queja atenta contra los principios de equidad y transparencia de los recursos utilizados en la contienda electoral, dado que los gastos detectados por la difusión de las publicaciones denunciadas reunían los elementos mínimos para considerarse de campaña.
- El CGINE omitió pronunciarse sobre todo el material probatorio ofrecido y el que solicitó que se requiriera, lo que le hubiera permitido asumir competencia, al ser el INE la única autoridad que fiscaliza en materia político-electoral.

### **c. Identificación del problema jurídico a resolver**

29. La controversia por resolver en el presente RAP radica en determinar si fue jurídicamente correcto que el CGINE se declarara legalmente incompetente, y, por ello, desechara la queja que el PRD presentó para denunciar la posible comisión de infracciones en materia de fiscalización y que le atribuyó a la denunciada, por la difusión de diversas publicaciones en FB e Internet en las que se le promocionaba como *candidata* durante la fase de *intercampaña*.

### **d. Metodología**

30. Dado que el PRD sustenta su causa de pedir en la indebida fundamentación y motivación, así como en la falta de exhaustividad de la resolución reclamada, los motivos de agravios que el PRD formula se analizarán de forma conjunta, dada su vinculación. Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno al actor<sup>6</sup>.

## **VIII. ESTUDIO**

---

<sup>6</sup> Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



### a. Tesis de la decisión

31. Se deben **desestimar** los agravios formulados por el PRD, dado que, en este momento, el INE carece de competencia para resolver sobre fiscalización de los actos que fueron objeto de la queja, en tanto es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del IEQroo, sobre si existen actos anticipados de precampaña a fin de que éstos pudieran ser fiscalizados como tales.

### b. Parámetro de control

#### b.1. Competencia

32. 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.

33. 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 Constitucional general<sup>7</sup>.

34. 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 efectos<sup>8</sup>.

35. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1/2013. COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.

<sup>8</sup> Segunda Sala de la SCJN. Tesis CXCVI/2001. AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, página 429.

## **SX-RAP-95/2024**

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 intentado<sup>9</sup>.

36. 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<sup>10</sup>.

### **b.2. Principio de legalidad**

37. Los artículos 14 y 16 de la Constitución general establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias<sup>11</sup>.

38. Conforme con la jurisprudencia de la SCJN, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-JE-1225/2023.

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» 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 aquella una resolución incontrovertible con calidad de cosa juzgada.

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.



(fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)<sup>12</sup>.

39. La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las *debidas garantías* previstas en tal precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso<sup>13</sup>.
40. En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos<sup>14</sup>.

### **b.3. Principios de exhaustividad y congruencia**

41. La observancia del **principio de exhaustividad** deriva del segundo párrafo, del artículo 14, de la Constitución general en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.
42. Este derecho fundamental obliga al juzgador a resolver las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los

---

<sup>12</sup> En términos de la tesis jurisprudencial de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN". 7.<sup>a</sup> época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.

<sup>13</sup> Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

<sup>14</sup> Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

## **SX-RAP-95/2024**

argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.

43. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
44. El principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia. De esta forma, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.
45. Este TEPJF ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

Tesis XXVI/99. EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE



46. Por cuanto hace a la **congruencia** de las resoluciones, este mismo TEPJF ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme con el artículo 17 de la Constitución general, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes<sup>16</sup>. Tal exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
47. Así, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe ponerse de manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la controversia planteada, o bien, la existencia de contradicción entre lo considerado y resuelto, entre otras.

### c. Análisis de caso

48. 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.
49. 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, precisamente, la competencia, 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.
50. La Primera Sala de la SCJN se pronunció en el sentido que el principio *pro persona* reconocido en el artículo 1º de la Constitución general, no significa soslayar los requisitos de procedencia previstos en las leyes

---

CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

## SX-RAP-95/2024

nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa; por lo que ese principio *pro persona* o el derecho a un recurso efectivo, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.

51. Ahora bien, el artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la propia 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.
52. Por su parte, del artículo 196, párrafo 1, de la LGIPE, se obtiene que la UTF 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.
53. El Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización establece
  - 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 [artículo 1].
  - 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 UTF, la cual es la encargada de tramitar y sustanciar esos procedimientos [artículo 5, numerales 1 y 2].
  - 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.
  - La UTF realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia; en caso de advertir una de éstas, elaborará el proyecto de resolución respectivo [artículo 30, numeral 2].



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-RAP-95/2024**

54. Para el ámbito local, el artículo 440, apartado 1, inciso a), de la LGIPE establece que las leyes electorales de las entidades 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.
55. En ese tenor, 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 IEQroo instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
56. En ese contexto, la resolución reclamada 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, erogaciones no reportadas, aportación de ente prohibido así como el posible rebase de tope de gasto de campaña, posibles infracciones denunciadas por el PRD, es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del IEQroo, sobre su actualización y existencia para que, en ese caso, el INE pueda jurídicamente pronunciarse respecto a los posibles ilícitos en materia de fiscalización de los recursos que deban ser sumados al tope de gastos de precampaña.
57. En el caso, el PRD presentó una queja en contra de la denunciada por la comisión de conductas presuntamente infractoras en materia de financiamiento y gasto en el marco del PEL. Específicamente, en su denuncia señaló que el INE debía llevar a cabo las investigaciones y aplicar las sanciones que correspondieran por el presunto pautado de las publicaciones denuncias, al constituir, desde su perspectiva:
- Propaganda gubernamental personalizada del Ayuntamiento de la denunciada.

## SX-RAP-95/2024

- Uso indebido de recursos públicos para la compra de espacios en medios de comunicación.
- La aportación en el pautado denunciado por parte de entes impedidos para realizar ello.
- Violación a los principios de imparcialidad y neutralidad.
- Actos anticipados de campaña
- Cobertura informativa indebida
- •Violación al artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal.

58. De esta manera, para corroborar los hechos denunciados, entre otras pruebas documentales y técnicas, el PRD aportó diversos enlaces que direccionan a diversas publicaciones alojadas FB desde marzo, y en los que se encontraban las publicaciones denunciadas, cuya finalidad es la de promocionar a la denunciada de cara a la elección para renovar al Ayuntamiento, dado que la identifican como candidata durante la fase de *intercampaña* y antes de que se aprobara su registro.

59. Sin embargo, tal como argumentó el CGINE, la denuncia presentada por el PRD versa por una parte sobre presuntos actos de propaganda gubernamental personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de campaña, y violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, por propaganda difundida FB, en el marco del PEL.

60. 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 denunciada en la etapa de *intercampañas*, con la finalidad de posicionarla en el actual PEL, y que, por ello, se deberían fiscalizar los gastos efectuados en dichas actividades; de manera que el referido PRD pretende evidenciar un presunto posicionamiento de la denunciada en su calidad de candidata para la reelección en el Ayuntamiento.

61. En ese sentido, si la denuncia en fiscalización radicaba en que se realizaron actos anticipados de campaña, así como otros ilícitos electorales, 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 denunciada.**

62. También se advierte que la UTF remitió la denuncia al IEQroo para instaurar el respectivo procedimiento sancionador, para que, sobre la base de los que se resolviera, estar en la posibilidad de resolver sobre los recursos usados, **para lo cual es indispensable saber si se realizaron las conductas**, de forma que, de ser fundado el procedimiento especial sancionador local, se diera vista a la referida UTF para que determinara lo procedente respecto a los recursos utilizados.
63. Con lo anterior, la UTF precisó los efectos del procedimiento sancionador local, para, de ser el caso, estar en aptitud de iniciar un procedimiento en materia de fiscalización.
64. Por tanto, dicha determinación no configura una negativa de acceso a la justicia, porque el CGINE sólo remitió la queja al IEQroo, y si este acredita la infracción, y con ello impacta en el indebido ejercicio de los gastos, entonces remitirá a la UTF las constancias respectivas.
65. La Sala Superior<sup>17</sup> ha sustentado 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.
66. 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.
67. Hecho lo anterior, la autoridad fiscalizadora estará en aptitud de investigar la posible infracción a la normativa en materia de fiscalización, al estar

---

<sup>17</sup> Véase SUP-RAP-148/2018 y SUP-RAP-341/2023.

## SX-RAP-95/2024

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.

68. 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.
69. 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.
70. Si en el caso, el CGINE determinó desechar, porque ninguna instancia ha calificado los actos objeto de la denuncia como anticipados de campaña o alguna otra de las infracciones denunciadas, fue correcta su decisión, 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.
71. Finalmente, también **se desestiman** los planteamientos del PRD que están dirigidos a controvertir aquellos aspectos que corresponderían a un análisis de fondo de su queja, pues al actualizarse una causal de improcedencia relativa a su incompetencia, ello implicó que el CGINE estuviera impedido para pronunciarse sobre tales cuestiones.
72. El PRD realiza diversos planteamientos relativos a que el CGINE no fue exhaustivo al no valorar el caudal probatorio, y porque omitió llevar a cabo diversos requerimientos solicitados.
73. Sin embargo, esos planteamientos no tienen por objeto controvertir las consideraciones del INE, y para poder ser analizados sería necesario superar la improcedencia del procedimiento sancionador, lo que no ocurre de conformidad con lo considerado en el presente fallo.



74. 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 de no satisfacerse el presupuesto procesal de la competencia que, como se precisó, el CGINE analizar de manera previa.
75. Por tanto, el acto se encuentra apegado a los principios de legalidad y exhaustividad, dado que el no analizar el fondo del asunto tiene una justificación jurídica en que, precisamente, la UTF y el CGINE carecía de competencia constitucional y legal para ello<sup>18</sup>.

**d. Decisión: la resolución reclamada se ajustó a los principios de legalidad y exhaustividad**

76. Conforme con lo expuesto en esta ejecutoria, se **desestiman** los motivos de agravio que el PRD formuló, y se **confirma** la resolución reclamada, dado que, en este momento, el INE carece de competencia constitucional y legal para conocer mediante un procedimiento sancionador en materia de fiscalización de los hechos, actos y conductas denunciadas, en la medida que resulta necesario que, de manera previa, el IEQroo determine si constituyen actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y/o transgresiones a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, para que, entonces, los recursos posiblemente utilizados en su comisión puedan ser fiscalizados.

**IX. RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución reclamada.

**Notifíquese, de manera electrónica o por oficio**, con copia certificada de la presente ejecutoria, al CGINE, y a la Sala Superior, y **por estrados** al PRD (al no haber señalado domicilio en la ciudad sede de esta Sala Xalapa), así

---

<sup>18</sup> Similar criterio sustentó esta Sala Xalapa en las sentencia que pronunció en los expedientes SX-RAP-19/2024, SX-RAP-20/2024, SX-RAP-21/2024, SX-RAP-36/2024, SX-RAP-38/2024, SX-RAP-39/2024, SX-RAP-69/2024, SX-RAP-72/2024, SX-RAP-73/2024, SX-RAP-74/2024, SX-RAP-75/2024, SX-RAP-76/2024, SX-RAP-77/2024, SX-RAP-79/2024, SX-RAP-80/2024, SX-RAP-88/2024, SX-RAP-92/2024 y SX-RAP-91/2024

## **SX-RAP-95/2024**

como 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 de Medios, así como en los artículos 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del TEPJF.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, para que en caso de que con posterioridad se reciba alguna documentación relacionada con este medio de impugnación, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, 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 los numerales segundo y cuarto 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, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.