



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** RAP/003/2020

**PROMOVENTE:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO.

**MAGISTRADA PONENTE:**  
CLAUDIA CARRILLO GASCA.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y  
CUENTA Y SECRETARIO  
AUXILIAR:** MARÍA SALOMÉ  
MEDINA MONTAÑO Y ERICK  
ALEJANDRO VILLANUEVA  
RAMÍREZ.

Chetumal, Quintana Roo, a veinticuatro de agosto del año dos mil veinte<sup>1</sup>.

1. Sentencia definitiva que **confirma** la Resolución IEQROO/CG/R-002-2020, aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual se determina respecto del procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el número IEQROO/POS/002/2020, de fecha treinta de junio de dos mil veinte.

## GLOSARIO

|                             |                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Resolución Impugnada</b> | Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual se determina respecto del procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el número IEQROO/POS/002/2020, de fecha treinta de junio de 2020. |
| <b>Consejo General</b>      | Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.                                                                                                                                                                                 |
| <b>Constitución Federal</b> | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.                                                                                                                                                                                   |
| <b>Constitución Local</b>   | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.                                                                                                                                                                       |
| <b>Dirección Jurídica</b>   | Dirección Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo.                                                                                                                                                                              |

<sup>1</sup> En lo subsecuente cuando en las fechas no se refiera el año, se entenderá que corresponde al año dos mil veinte.



|                             |                                                                                                                                   |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instituto</b>            | Instituto Electoral de Quintana Roo.                                                                                              |
| <b>INE</b>                  | Instituto Nacional Electoral                                                                                                      |
| <b>Ley de Instituciones</b> | Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.                                                 |
| <b>Ley de Medios</b>        | Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.                                                                        |
| <b>PAN</b>                  | Partido Acción Nacional.                                                                                                          |
| <b>Reglamento de Quejas</b> | Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo.                                                         |
| <b>Sala Superior</b>        | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.                                                         |
| <b>Sala Regional Xalapa</b> | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal. |
| <b>Tribunal</b>             | Tribunal Electoral de Quintana Roo.                                                                                               |
| <b>POS</b>                  | Procedimiento Ordinario Sancionador                                                                                               |

## ANTECEDENTES

1. **Resolución INE/CG463/2019.** El seis de noviembre de dos mil diecinueve, el INE, aprobó la resolución identificada con el número INE/CG463/2019<sup>2</sup>, de rubro “RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIECIOCHO”, mediante el cual -entre otros- ordena se de vista al Instituto, derivado que de la verificación al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) del INE, se constató que el sujeto obligado (PAN) omitió editar por lo menos una publicación semestral y las revistas de carácter trimestral correspondiente al ejercicio 2018”, conforme al siguiente cuadro:

<sup>2</sup> Consultable en el enlace <https://www.ine.mx/sesion-extraordinaria-del-consejo-general-06-noviembre-2019/>

| Cons. | Ámbito y/o entidad | Número de conclusión del Dictamen | Conducta en específico                                                                                                                                                                     |
|-------|--------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12    | Quintana Roo       | 1_C8_QR Ter                       | De la verificación al SIF se constató que el sujeto obligado omitió editar por lo menos una publicación semestral y las revistas de carácter trimestral correspondiente al ejercicio 2018. |

2. **Circular INE/UTVOPL/0350/2019.** El trece de enero, el INE, a través del director de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, dio vista al Instituto de la resolución INE/CG463/2019, arriba señalada.
3. **Queja IEQROO/POS/002/2020.** El veintitrés de enero, dentro del POS instaurado por la Dirección Jurídica del Instituto, notificó al PAN a través de su representante ante el Consejo General del Instituto, la queja radicada bajo el número de expediente IEQROO/POS/002/2020, fijando el veintinueve de enero, el plazo legal para la respectiva contestación.
4. **Oficio PAN/DRE/04/2020.** El veintinueve de enero, el representante del PAN, presentó ante la Dirección Jurídica del Instituto, un escrito con número de oficio PAN/DRE/04/2020, por medio del cual solicitó una extensión al término legalmente establecido para contestar la queja que le fuera notificado el día veintitrés de enero.
5. **Acuerdo de improcedencia de prórroga.** El propio veintinueve de enero, derivado de la presentación del oficio PAN/DRE/04/2020, dentro del expediente IEQROO/POS/002/2020, la mencionada Dirección Jurídica emitió proveído en el que declaró improcedente la

solicitud de prórroga. Dicha actuación fue notificado al PAN, el treinta y uno de enero.

6. **Etapa de Alegatos.** El treinta y uno de enero, la Dirección Jurídica, acordó que al no haber pruebas que admitir y desahogar, poner a la vista del PAN el expediente, para que, en un plazo de cuatro días hábiles en vía de alegatos, manifestará lo que a su derecho conviniera. Plazo que feneció el diez de febrero.
7. **Recurso de Apelación.** El siete de febrero, el PAN a través de su representante ante el Consejo General del Instituto, promovió el recurso de apelación en contra del punto de acuerdo primero emitido por la Dirección Jurídica del Instituto de fecha veintinueve de enero dentro del POS, IEQROO/POS/002/2020.
8. **Sentencia RAP/001/2020.** El veintiséis de febrero, este Tribunal dictó sentencia en el recurso de apelación en comento, en cuyo punto resolutivo único determinó confirmar el acuerdo de veintinueve de enero emitido por la Dirección Jurídica del Instituto.
9. **Juicio Revisión Constitucional.** El tres de marzo, inconforme con la sentencia arriba señalada, el PAN, promovió el Juicio de Revisión Constitucional en contra de la resolución definitiva dictada por este Tribunal en el expediente RAP/001/2020.
10. **Suspensión de plazos y términos del Instituto.** El veinte de marzo, el Instituto a través de la Junta General, aprobó las medidas preventivas ante la contingencia sanitaria del COVID-19, dentro de las cuales determinó, la suspensión de los plazos concernientes a procedimientos, actuaciones o trámites que impliquen el cumplimiento de términos a partir del veintitrés de marzo al tres de abril.
11. No obstante, puso a la disposición el correo electrónico [oficialiaelectoral-ieqroo@hotmail.com](mailto:oficialiaelectoral-ieqroo@hotmail.com) para el efecto de la recepción



oportuna de cualquier información.

12. **Acuerdo IEQROO/CG/A-005-2020.** El nueve de junio, el Consejo General del Instituto, aprobó el acuerdo IEQROO/CG/A-005-2020, por medio del cual se autoriza la celebración de sesiones y reuniones de trabajo del propio Consejo General, Junta General y Comités, respectivamente, de forma remota o a distancia mediante el uso de tecnologías de la información y/o medios digitales de comunicación en el contexto de la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) o ante cualquiera otra causa de fuerza mayor que pudiera acontecer en la entidad.
13. **Resolución IEQROO/CG/R-002-2020.** El treinta de junio, el Consejo General, aprobó la resolución IEQROO/CG/R-002-2020, mediante la cual se determinó respecto del POS registrado bajo el número IEQROO/POS/002/2020, declarando fundado el procedimiento instaurado imponiendo como sanción al PAN una amonestación pública, en los términos del artículo 406 fracción I, inciso a) de la Ley de Instituciones.
14. **Recurso de Apelación.** El siete de julio, inconforme con la resolución arriba señalada, el PAN, a través de su representante ante el Consejo General, promovió el recurso de apelación.
15. **Juicio Electoral SX-JE-30/2020.** El treinta de julio, la Sala Regional Xalapa, resolvió el juicio electoral SX-JE-30/2020, mediante el cual **confirmó** la sentencia emitida por este Tribunal el veintiséis de febrero en el expediente RAP/001/2020.
16. En dicha ejecutoria, se determinó que este Tribunal no incurrió en una falta de fundamentación y motivación, ni tampoco omitió aplicar el bloque de constitucionalidad, por lo que la declaración de improcedencia de la prórroga solicitada por el PAN, es ajustada a derecho.
17. **Reanudación de plazos y términos del Instituto.** El cinco de



agosto, el Instituto, a través de la Junta General, reanudó los plazos concernientes a procedimientos, actuaciones o trámites correspondientes a las actividades del Instituto.

18. **Radicación y Turno.** El once de agosto, por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, se tuvo por presentada a la Consejera Presidenta del Instituto, dando cumplimiento a las reglas de trámite previstas en el numeral 35 de la Ley de Medios, por lo que se ordenó la integración y se registró el expediente con la clave RAP/003/2020, turnándose a la ponencia de la Magistrada Claudia Carrillo Gasca, en estricta observancia al orden de turno.
19. **Autos de Admisión y Cierre de Instrucción.** El catorce de agosto, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III y IV, de la Ley Estatal de Medios, se dictó el auto de admisión y cierre de instrucción en el recurso de apelación RAP/003/2020; por lo que se procedió a la formulación del proyecto de sentencia correspondiente.

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

### **Jurisdicción y Competencia.**

20. Este Tribunal Electoral, es competente para conocer y resolver los presentes Recursos de Apelación, atento a lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V, ambos de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interior del Tribunal, por tratarse del Recurso de Apelación, interpuestos por el PAN, para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto.

### **Causales de improcedencia.**

21. De acuerdo con lo que establece el artículo 31 de la Ley de Medios, el



estudio de las causales de improcedencia constituye una exigencia para el juzgador, lo cual debe de atender de manera previa y oficiosa al pronunciamiento del fondo del asunto, por lo que, del análisis del presente expediente se advierte que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia.

### **Requisitos de Procedencia.**

22. En términos de lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Medios, se tiene que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

### **Pretensión, Causa de Pedir y Síntesis de Agravios.**

23. De la lectura realizada al escrito de demanda interpuesta por el partido actor, se desprende que su pretensión radica en que este Tribunal revoque la resolución impugnada y cesen sus efectos jurídicos relativos a la imposición de la sanción consistente en una amonestación pública.

24. La causa de pedir la sustenta por la incongruencia y falta de exhaustividad del acto impugnado lo que vulnera el principio de tutela judicial efectiva.

25. Por lo anterior, el partido actor, en su escrito de impugnación hace valer los siguientes motivos de agravios:

26. **PRIMERO:** Vulneración al principio de tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, párrafo segundo y 17 párrafo segundo de la Constitución Federal, derivado de la resolución IEQROO/CG/R-002-2020, aprobada por el Consejo General del Instituto en sesión virtual efectuada el treinta de junio, que deriva del expediente de queja IEQROO/POS/002/2020.

27. En tal contexto, el partido actor aduce que lo decidido por el Consejo General en la resolución impugnada, vulnera los derechos fundamentales de acceso efectivo a la justicia y adecuada defensa

previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que impide obtener el acceso a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijan las leyes.

28. Lo anterior, porque en su concepto, no permitió que el PAN pudiera oponer una adecuada defensa para combatir la imputación sobre el hecho de fondo, relativo a la omisión de editar y difundir las publicaciones trimestrales y semestrales que ordena la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Instituciones.
29. Ello porque el resultado de la función fiscalizadora del INE, solo demuestra que, si bien no se reportó alguna posible erogación por el diseño, producción, difusión, distribución o cualquier otro acto con que se cumpliera lo mandatado por el artículo 51 de la Ley de Instituciones, el acuerdo fiscalizador INE/CG453/2019, solo demuestra eso, la falta de comprobación, más no así que, no se hayan realizado materialmente dicha obligación legal.
30. Asimismo destaca, que la autoridad responsable en la resolución impugnada, esclarece sobre la independencia que atañe a los múltiples actos necesarios para el cumplimiento de la obligación respecto de las publicaciones que ordena la Ley de Instituciones para los partidos políticos, invocando por la responsable en la resolución impugnada, una explicación emitida por los integrantes que conforman el pleno de la Sala Regional de Monterrey, dentro de la sentencia dictada con el número SM-RAP-100/2017.
31. De ahí que, refuerza su argumento en el sentido que era esencial para el PAN, tener la oportunidad legal de hacer una revisión minuciosa de sus archivos físicos, contables y digitales para estar en aptitud de contestar de la manera más conveniente a la acusación de fondo imputada al partido actor.
32. Maxime que, para el cumplimiento de sendas publicaciones, la

colectividad de tareas y acciones que ello conlleva, recaen en diversas personas y áreas de trabajo.

33. Por ello, estando en el plazo legal otorgado por la Dirección Jurídica del Instituto, para dar contestación a los hechos imputados dentro del expediente de queja IEQROO/POS/002/2020, el actor solicitó una prórroga prudente, la cual se declaró improcedente por la autoridad sustanciadora en apego al principio de legalidad.
34. El actor sostiene, que la prórroga denegada no permitió entonces hacer frente a lo imputado por la autoridad fiscalizadora, al no contar con los elementos necesarios para contestar en tiempo y forma el POS instaurado.
35. No obstante, argumenta que conforme al nuevo paradigma constitucional donde están positivados los derechos humanos, en todo procedimiento de carácter criminal regido bajo las reglas del *ius puniendi*, deben operar todos los derechos y garantías en favor de la parte acusada; lo que, en la especie, no pasó con el derecho a una adecuada defensa que debió prever la autoridad responsable.
36. De ahí que, en su concepto, lo dable era aplicar un control de convencionalidad difuso y otorgar la prórroga solicitada para hacer efectivo el derecho sustantivo a la defensa adecuada.
37. Maxime, que las condiciones de tiempo están dadas, dado que en la entidad no se cursa ningún proceso electoral por el cual la autoridad deba priorizar el principio de inmediación, pudiendo entonces generar plazos sin afectar la función electoral a fin de otorgar justicia pronta, expedita, gratuita e imparcial; pero sobre todo, porque aun cuando la flexibilidad en la concesión de plazos y términos no está expresamente establecido en las normas electorales aplicables, dicho supuesto si ha sido motivo de criterio favorable derivado del principio de progresividad.
38. Asimismo, del análisis del contenido de este agravio, se advierte que el actor se duele de la falta de ejecución de actos propios de investigación



por parte de la autoridad instructora responsable.

39. En ese sentido, argumenta que la autoridad responsable está obligada a realizar actos de investigación, ya que su facultad que le confiere la ley es potestativa y no discrecional, lo que conlleva a que la responsable sea exhaustivo y eficaz en su actuar, sin permitirle dejar de hacer sobre todo por la naturaleza omisiva del hecho de fondo.
40. Además afirma, que la facultad potestativa deviene de una obligación oficiosa otorgada por la constitución y leyes aplicables a la autoridad responsable, para el efecto de conducir la investigación sin la necesidad de depender de cargas procesales de las partes o terceros.
41. Por lo tanto, en su concepto, es falso que el no haber realizado actos propios de investigación por la autoridad responsable, no produzca efectos flagrantes de derechos fundamentales.
42. En consecuencia aduce, se actualiza una violación substancial a los derechos fundamentales del PAN en el procedimiento sancionador señalado por dos circunstancias: la primera, relativa a la omisión de la autoridad responsable de no aplicar un parámetro de control constitucional difuso de la cual se derive una ampliación al plazo legal de contestación de la queja notificada al actor, para el efecto de que pudiera realizar oportunamente la contestación respectiva y; segundo, que en procedimientos sumarios como el de la especie, al refutar la imputación señalada en la queja respectiva, deben de ofrecerse las pruebas que se estimen pertinentes, ya que estas configuran el principio de una adecuada defensa de interés superior al cumplimiento superfluo de un término.
43. Lo anterior conduce, en su concepto, que al no poder interponer una defensa adecuada por el simple hecho de colmarse una temporalidad, tal deficiencia defensiva transcenderá al fallo final.
44. **SEGUNDO:** La incongruencia y falta de exhaustividad de la que adolece la resolución IEQROO/CG/R-002-2020 aprobada por el Consejo



General.

45. En tal tenor, el actor aduce que ante todo lo mencionado en el agravio primero de su escrito de impugnación, no es posible tener por acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar que refiere la resolución impugnada.
46. Lo anterior, porque la autoridad responsable se limita a señalar que el modo de la omisión imputada al PAN, no fue exacto en la forma, es decir, aun y cuando se trata de un acto de carácter negativo, este mismo está integrado por una multiplicidad de actos y que tienden a ser independientes, por lo que no se acredita en autos del POS instaurado, cual de todas esas actividades fue la omitida y generadora de la infracción.
47. Misma situación acontece con la figura de la temporalidad, pues la autoridad responsable no especifica el tiempo y fecha exacta en la cual se generó la infracción, ello derivado al estado de indefensión del actor y la falta de actos de investigación de la autoridad instructora.
48. En consecuencia, aduce que ante la falta de ambos elementos no se acredita la plena responsabilidad del PAN de la omisión que se le atribuye.
49. De ahí que no exista congruencia, entre lo contenido en autos del expediente sancionador y la determinación a las que llega la autoridad resolutora en la resolución impugnada.
50. Finalmente, el actor refiere la incongruencia de la autoridad responsable al atribuirle al PAN, la calidad de autoridad.
51. De lo anterior se considera oportuno señalar, que el estudio de los agravios será atendido por esta autoridad jurisdiccional en su conjunto, sin que ello afecte los derechos del actor, ya que lo más importante es que se estudien cada uno de los puntos hechos valer en los agravios y que todos los planteamientos sean puntualmente atendidos y no el



método utilizado.

52. Lo anterior, de conformidad con el criterio sostenido en la Jurisprudencia número 04/2000<sup>3</sup>, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el rubro: “**AGRARIOS, EXÁMEN EN SU CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

53. **Marco Normativo.**

54. Esta autoridad advierte necesario establecer el marco normativo aplicable al caso, con especial referencia al tema que rige el procedimiento de fiscalización realizado por el INE, el POS y, por ende, la resolución impugnada, lo cual servirá como premisa para el análisis en la presente Sentencia.

55. Ahora bien, con motivo de la Reforma Política del año 2014 el Consejo General del INE, es el órgano encargado de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos en el ámbito federal y local en términos del artículo 41, Base V, Apartado B de la Constitución Federal, para lo cual no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

56. De ahí que, el artículo 192, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del INE ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, quien revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

57. Así, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de

<sup>3</sup> Consultable en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el link <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=AGRARIOS,,EXAMEN,EN,SU,CONJUNTO,O,SEPARADO,,NO,CAUSA,LESI%C3%93N>

la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos, ello en observancia al artículo 77, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

58. Siendo que, de conformidad con el artículo 78 de la Ley General de Partidos Políticos, el que regula el procedimiento (directrices) para la presentación de los informes de gastos ordinarios que los partidos políticos deben entregar a la autoridad.
59. En consecuencia, el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos de sus informes anuales se sujeta a lo establecido en el artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual literalmente refiere lo siguiente:
60. Una vez entregados los informes anuales, la Unidad Técnica de Fiscalización de INE, tendrá un término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales, anuales, de precampaña y campaña del partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; si durante la revisión de los informes la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad Técnica de Fiscalización del INE, informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado.

61. Una vez concluido el plazo de sesenta días o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización del INE.
62. La Comisión de Fiscalización del INE, contará con diez días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE y, una vez concluido el plazo, la Comisión de Fiscalización del INE, presentará en un término de setenta y dos horas, el proyecto ante el Consejo General del INE, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.
63. Que es trascendente señalar, que el dictamen consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los Informes Anuales, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.
64. Consecuentemente, en la resolución por el cual se aprueba el dictamen consolidado, se analizan las conclusiones sancionatorias relativo a los Informes Anuales respecto de los ingresos y gastos de los partidos políticos, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En este sentido, en el SUP-RAP-251/2017<sup>4</sup> se determinó que, el dictamen consolidado, representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables.
65. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el artículo 5, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de

---

<sup>4</sup> Consultable en <https://te.gob.mx>

Fiscalización dispone, si en el dictamen consolidado correspondiente, se advirtieron posibles violaciones a disposiciones legales, la Unidad Técnica del INE deberá hacerlo del conocimiento a las autoridades competentes o, en su caso, se ordenará una vista a través de la Resolución respectiva que apruebe el Consejo General del INE.

66. Por otra parte, y derivado de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce y con la expedición de la legislación ordinaria en materia electoral, el legislador ordinario en el Estado de Quintana Roo, mediante Decreto número 260 reformó y adicionó entre otras cuestiones, diversas disposiciones de la Ley de Instituciones, las cuales tuvieron impacto en el Reglamento de Quejas, relacionados con los Procedimientos Administrativos Sancionadores, los cuales se encuentran previstos en los numerales 415 y 425 de la Ley de Instituciones, atendiendo a los fines que se pretendan con los mismos, de modo que los temas que requieran una resolución urgente se desahoguen por la vía sumaria, en tanto que los que no tengan esa característica, se atiendan por la vía ordinaria.
67. En tales consideraciones el Reglamento de Quejas, tiene por objeto regular los procedimientos sancionadores previstos en el Libro Séptimo de la Ley de Instituciones, señalando que el POS, es el tramitado y sustanciado por la Dirección Jurídica y, es resuelto por el Consejo General.
68. La Ley de Instituciones y el Reglamento de Quejas, señalan<sup>5</sup> por su parte que el POS, es el procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas, podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto, tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.
69. El artículo 416, de la Ley de Instituciones, señala que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o descentralizados del

---

<sup>5</sup> En el artículo 67, del Reglamento de Quejas y en el numeral 415 de la Ley de Instituciones.



Instituto y que los órganos señalados, procederán a enviar el escrito a la Dirección Jurídica del Instituto, una vez que realice acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

70. Del mismo modo, prevé en el artículo 421 de la Ley de Instituciones, y 74 párrafo segundo, 76 y 77 del Reglamento de Quejas que admitida la queja o denuncia, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias.
71. Con la primera notificación al denunciado se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, **concediéndole un plazo de cuatro días hábiles para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan.**
72. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones **únicamente tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas**, sin generar presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

**El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:** I. Nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital; II. Deberá referirse a los hechos que se le imputan, **afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce;** III. Domicilio para oír y recibir notificaciones; IV. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y V. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, **mentionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener.** En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas.

73. Es importante señalar, en el POS, la facultad investigadora es atribuible por la Ley de Instituciones y el Reglamento de Quejas previstos en los artículos 422 y 75 respectivamente al Instituto, la cual otorga a la Dirección Jurídica la facultad de adherirse de mayores indicios para el efecto de contar con la suficiencia veracidad y conocimiento de la verdad y determinar la responsabilidad en su caso.
74. Posterior a lo anterior, las etapas procesales versan en la admisión y desahogo de pruebas, la cual consiste precisamente en desahogar todas las pruebas presentadas en la contestación de la queja, a excepción de las pruebas señaladas que aun estén pendientes por recibir, cuyo desahogo será de inmediato al recibirlas, previa vista a la contraparte; alegatos, etapa procesal en la cual cerrada la investigación, se pone a la vista el expediente a los interesados para el efecto de que manifiesten los que consideren pertinente y; finalmente la Resolución,<sup>6</sup> cuyo proyecto lo realiza precisamente la Dirección Jurídica, siendo el Consejo General del Instituto, quien determinará lo procedente.
75. **Caso concreto.**
76. De la lectura narrada en los hechos, así como de los agravios vertidos por el actor en su escrito de medio de impugnación, se advierte que el impugnante versa su inconformidad en dos vertientes.
77. La primera, relacionada con la vulneración a los derechos fundamentales del acceso efectivo a la justicia y una adecuada defensa por parte de la autoridad responsable, en su calidad de instructora dentro del expediente IEQROO/POS/002/2020 y;
78. Segunda, por la incongruencia y falta de exhaustividad que adolece la resolución IEQROO/CG/R-002-2020 a causa de la primera, lo que vulnera el principio de tutela judicial efectiva.
79. Por cuestión de método, se atenderán los agravios en el orden antes

---

<sup>6</sup> Artículos 423 y 424 de la Ley de Instituciones y; 78, 79, 80, 81, 82, 83 del Reglamento de Quejas.



expuesto, ya que lo más importante es que se estudien cada uno de los puntos hechos valer en los agravios y se pronuncie una determinación al respecto.

80. El primer aspecto a dilucidar, consiste en determinar si se vulneró los derechos fundamentales del acceso efectivo a la justicia y una adecuada defensa por parte de la autoridad responsable en su calidad de instructora, dentro del expediente IEQROO/POS/002/2020, al declarar la improcedencia de la prórroga solicitada por el actor para contestar y aportar pruebas relativas a la omisión del cumplimiento de editar por lo menos una publicación semestral y las revistas de carácter trimestral correspondiente al ejercicio 2018.
81. Al respecto, cabe señalar que la Sala Regional Xalapa, al resolver el expediente SX-JE-30/2020, determinó que la actuación de la autoridad responsable en su calidad de instructora, fue apegada a derecho, ello al confirmar las consideraciones de la sentencia emitida por este Tribunal en el expediente RAP/001/2020, por el cual, justamente el actor hace valer la incongruencia y falta de exhaustividad de la negativa de otorgar la prórroga solicitada por el PAN, que en su concepto, vulneró el principio de la tutela judicial efectiva al no aplicar el bloque constitucional en el caso concreto.
82. En el RAP/001/2020, este Tribunal sostuvo que la actuación de la autoridad instructora fue ajustada a derecho, y contrariamente a lo aducido por el partido actor sobre la falta de congruencia y exhaustividad, puesto que la autoridad responsable –Dirección Jurídica del Instituto – atendió al principio de legalidad y certeza, ya que en primer lugar la normativa aplicable no establece excepciones para modificar los plazos legales para dar contestación a una queja o denuncia, y en segundo, dicha autoridad responsable informó sobre la consecuencia de dicha omisión, esto es, la preclusión para el ofrecimiento de pruebas, lo que impide jurídicamente hacer valer ese derecho una vez consumada esa etapa procesal.

83. Se añadió, que lo aducido por el partido político actor en el sentido de que el acto impugnado debió atender un parámetro de control constitucional difuso, acorde con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal y resolver aplicando la norma que más beneficie al enjuiciable para extender el plazo de contestación, atiende al intento de subsanar un acto de omisión de una regla jurídica que como entidad de interés público conoce, sin expresar elementos justificativos fácticos indudables de necesidad, idoneidad y proporcionalidad para inobservar un mandato legal de carácter procedural establecido por el legislador ordinario.
84. Se continuó argumentando, que la garantía al principio de una debida defensa y acceso a la justicia está garantizada al actor tanto en la Ley de Instituciones como en el Reglamento de Quejas y Denuncias, resultando inválido el argumento de que el plazo de cuatro días hábiles resulta insuficiente para recabar pruebas que puedan respaldar el cumplimiento de la omisión que se le imputa, ya que el partido actor, dentro de esos cuatro días hábiles pudo contestar lo que la normativa le permite respecto de los hechos imputados, incluso se le garantiza un desahogo posterior de las pruebas que pudo señalar en vía de contestación para una adecuada defensa en el procedimiento.
85. Ante lo anterior, el posicionamiento de la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JE-30/2020, fue la confirmación de las consideraciones de este Tribunal, al establecer que las mismas se realizaron en apego al marco legal, reglamentario y al principio de legalidad y certeza, al determinar que este Tribunal no incurrió en una falta de fundamentación y motivación, ni tampoco omitió aplicar el bloque de constitucionalidad, por lo que la declaración de improcedencia de la prórroga solicitada por el PAN, es ajustada a derecho.
86. Por lo anterior, y ante el pronunciamiento definitivo y firme de la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JE-30/2020, no es permisible abundar en el estudio del agravio referido por el actor, ya que no existe la posibilidad jurídica ni material para que, mediante la presentación de



una nueva petición o la promoción de otro medio de impugnación, refiriendo los mismos agravios, confirme, modifique o revoque las determinaciones ya juzgadas, por lo tanto, este Tribunal considera que lo esgrimido por el partido actor devienen **inoperantes**.

87. Ahora bien, por lo que respecta a la segunda vertiente de agravio relativo a la incongruencia y falta de exhaustividad que adolece la resolución IEQROO/CG/R-002-2020, el partido actor expone las siguientes causas:
88. -Falta de ejecución de actos propios de investigación por parte de la autoridad instructora;
89. - La calidad de autoridad que trata de imputarle la autoridad responsable al partido actor y;
90. -No se acredita las circunstancias de modo, tiempo y lugar que se plasman en la resolución impugnada.
91. Ahora bien, referente a lo esgrimido por el actor relativo a la falta de ejecución de actos propios de investigación por parte de la autoridad instructora y la calidad de autoridad que trata de imputarle la autoridad responsable al partido actor, es considerado por este Tribunal **infundado**.
92. En principio, es importante señalar, que la vista realizada por el INE al Instituto, en atención al artículo 5, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, es derivado de un procedimiento de fiscalización que fue garantizado por el Consejo General del INE en uso de sus atribuciones de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, de todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, el cual revisó y supervisó las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en el proceso de fiscalización, lo cual quedó plasmado en el dictamen consolidado que representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos **jurídicos y contables del PAN**, y que permite advertir una posible o

presunta vulneración a la normativa legal local.

93. Procedimiento que fue aprobado mediante la resolución INE/CG463/2019, por la autoridad nacional electoral en la que se **constató** la omisión de editar por lo menos una publicación semestral y las revistas de carácter trimestral en el ejercicio dos mil dieciocho por el PAN.
94. Por lo anterior, y ante el pronunciamiento del Consejo General del INE, en la vista hecha al Instituto, es importante conceptualizar el vocablo **constatar**, mismo que es definido por la Real Academia Española como: “*1. tr. Comprobar un hecho, establecer su veracidad o dar constancia de él.*”<sup>7</sup>
95. De lo antes descrito se desprende, que el procedimiento de fiscalización realizado por el INE, se advierte que se garantizó la legalidad y certeza del procedimiento en la que se comprobó el hecho y veracidad de la omisión al cumplimiento de la norma legal local por el PAN, otorgando constancia a través de la resolución aprobada por el INE.
96. Lo anterior, permite al Instituto como autoridad de buena fe, tener por acreditado la posible vulneración del PAN al artículo 51, fracción VIII de la Ley de Instituciones, relativo a que durante el ejercicio dos mil dieciocho, el partido actor omitió editar por lo menos una publicación semestral y las revistas de carácter trimestral; lo cual, actualiza una acción de naturaleza negativa del recurrente, por lo que la carga procesal para desvirtuar la omisión señalada en el POS instaurado, recae precisamente al partido actor.
97. Se dice lo anterior, porque como lo refiere la Sala Superior en el diverso SUP-RAP-38/2010 y retomado en la resolución impugnada, el primer elemento para que el ilícito exista es la conducta. Dicha conducta presupone dos vertientes: 1) “*activo en cuanto presupone una acción o un no hacer positivo*”; y 2) “*negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer*”. Este último, produce un resultado que deriva en un

---

<sup>7</sup> Consultable en <https://dle.rae.es/constatar>



“comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.” Adicionalmente, la Sala Superior,<sup>8</sup> estableció que se actualiza la omisión cuando el sujeto obligado incumple un deber que la Ley le impone.

98. En consecuencia, al acreditarse con el dictamen consolidado<sup>9</sup> del INE, de la presunta omisión legal, traslada la carga de la prueba a la parte actora, la cual a través de los elementos probatorios que aporte en la etapa procesal que se le garantiza, desvirtuar que no incurrió en la omisión que se le atribuye en el respectivo POS instaurado para ello. Lo anterior, es robustecido con la tesis vigente /J.81/99 emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA**”.<sup>10</sup>
99. Sin embargo, a pesar de que la norma legal y reglamentaria, ha garantizado con más de una oportunidad al partido actor, las garantías de una adecuada defensa, lo cierto es, que no se advierte que ni en la temporalidad que solicitó en la prórroga, ni en la etapa de alegatos y hasta el presente juicio haya presentado pruebas fehacientes o bien, mínimamente indicios de haber cumplido con esa obligación legal que permita desvirtuar la omisión que se le atribuye y permita a la autoridad instructora realizar la potestad investigadora que alude el actor.
100. Dicho de otro modo, la facultad de investigación atribuida a la autoridad instructora, tiene por objeto que la autoridad conozca de manera plena los hechos sometidos a su potestad, con el fin de garantizar la tutela efectiva del régimen jurídico electoral,<sup>11</sup> por lo cual se requerirá de

---

<sup>8</sup> Expediente SUP-RAP-98/2003, emitido por la Sala Superior.

<sup>9</sup> Documento que representa el desarrollo de una revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables, que permite advertir una posible o presunta vulneración a la normativa legal del sujeto obligado.

<sup>10</sup> Registro digital: 193446, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 567, Tomo X, agosto de 1999, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 16/2004 emitido por la Sala Superior de rubro: “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS**”



elementos o indicios que ponga en relieve lo imputado, que en el caso concreto el actor no realizó.

101. Ahora bien, este Tribunal no advierte lo relativo a lo afirmado por el actor, en el sentido de que la autoridad responsable, haya imputado o tratarle de imputar la calidad de autoridad al referir que las omisiones o cargas negativas simplemente se acreditan con la omisión de una obligación expresa en la norma, lo que sostuvo la responsable, fue que ante un hecho acreditado consistente en una omisión de un cumplimiento legal, corresponde al partido actor, revertir con elementos de prueba los hechos omisivos imputados, puesto que, como sujeto obligado por la norma debe de regir sus actos al cumplimiento de las reglas jurídicas que se le impone.
102. Finalmente, por cuanto a lo aducido por el actor a que no se acredita las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la resolución impugnada, deviene para este Tribunal, **infundado** por las siguientes consideraciones:
103. En primer lugar, como ya se ha referido, el procedimiento de fiscalización instaurado por el INE, representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables del PAN, correspondientes a la anualidad del ejercicio fiscal dos mil dieciocho.
104. Lo anterior, conforma la base legal a la autoridad responsable para determinar que dicha conducta omisiva del actor se produjo durante la anualidad del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, dando con ello la certeza de los hechos omisivos imputados al partido actor, en el POS instaurado, al quedar acreditada a través de la resolución impugnada, las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
105. Es decir, se acredita el **modo** de la infracción imputada con la omisión del PAN, de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico en el periodo correspondiente a la anualidad dos mil dieciocho; el **tiempo** de dicha omisión correspondió al ejercicio fiscal dos mil dieciocho y; finalmente el **lugar**, en donde dicha



obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico obedece a que las mismas deben ser efectuadas en la circunscripción territorial correspondiente al estado de Quintana Roo.

106. Por lo que aducir que la autoridad responsable no fue exacta en la forma y temporalidad, adolece de argumentos que puedan evidenciar lo contrario, ya que no es suficiente referir que en la resolución impugnada no señala cual de todas las actividades que no realizó el actor fue la omitida y generadora de la infracción, cuando queda acreditado que no cumplió con la publicación trimestral de divulgación y las semestrales de carácter teórico en el periodo correspondiente a la anualidad dos mil dieciocho.
107. De ahí que lo aducido por el partido actor resulte infundado, puesto que ante un hecho acreditado y firme como lo es la resolución del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de informes anuales de ingresos y gastos del PAN, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, materializa una omisión del recurrente en las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
108. Por las anteriores consideraciones y del análisis y estudio realizado por este Tribunal de la resolución impugnada, determina que fue emitida apegado a derecho, toda vez que fue exhaustiva y se encontró debidamente fundada y motivada, por lo que deviene **infundados** los agravios vertidos por el partido actor.
109. Por lo expuesto y fundado se emite el siguiente punto

## RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** la Resolución IEQROO/CG/R-002-2020 aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual se determina respecto del procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el número IEQROO/POS/002/2020, de fecha treinta de junio de dos mil veinte.

**Notifíquese como a derecho corresponda.**

Así lo resolvieron por unanimidad de votos en sesión jurisdiccional no presencial, el Magistrado Presidente Víctor Venamir Vivas Vivas, la Magistrada Nora Leticia Cerón González y la Magistrada Claudia Carrillo Gasca, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos del mismo, quien autoriza y da fe. Quienes para su debida constancia, firmaron con posterioridad la presente sentencia.

**MAGISTRADO PRESIDENTE****VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS****MAGISTRADA****MAGISTRADA****NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ****CLAUDIA CARRILLO GASCA****SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS****JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE**

Las presentes firmas corresponden a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el expediente RAP/003/2020 de fecha veinticuatro de agosto de 2020.