



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SM-RAP-89/2024

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO CIUDADANO

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

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA EN  
FUNCIONES DE MAGISTRADA:** ELENA  
PONCE AGUILAR

**SECRETARIA:** MARÍA FERNANDA MAYA  
URIBE

**COLABORÓ:** CAROLINA DEL CONSUELO  
BONILLA CATAÑO

Monterrey, Nuevo León, a trece de septiembre de dos mil veinticuatro.

**Sentencia definitiva** que **confirma**, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el expediente INE/Q-COF-UTF/2085/2024/NL, que desechó la queja presentada por Movimiento Ciudadano, en contra de Adrián Emilio de la Garza Santos, entonces candidato a la presidencia municipal de Monterrey, postulado por la Coalición Fuerza y Corazón por Nuevo León, integrada por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, así como en contra de los referidos partidos políticos; ante la ineficacia de los agravios hechos valer por el recurrente, quien de modo alguno controvierte las consideraciones que sustentaron el referido desechamiento, sino que éstos se dirigen a combatir el fondo de la cuestión planteada.

### ÍNDICE

|                          |    |
|--------------------------|----|
| GLOSARIO .....           | 2  |
| 1. ANTECEDENTES .....    | 2  |
| 2. COMPETENCIA .....     | 3  |
| 3. PROCEDENCIA .....     | 4  |
| 4. ESTUDIO DE FONDO..... | 4  |
| 5. RESOLUTIVO .....      | 11 |

### GLOSARIO

**Consejo General:** Consejo General del Instituto Nacional Electoral

**Ley de Medios:** Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

**Reglamento de Procedimientos Sancionadores:** Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

**SIF:** Sistema Integral de Fiscalización

**UTF:** Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

## 1. ANTECEDENTES

**1.1. Denuncia.** El cuatro de junio de dos mil veinticuatro<sup>1</sup>, Movimiento Ciudadano presentó queja en materia de fiscalización ante la *UTF*, en contra de Adrián Emilio de la Garza Santos, entonces candidato a la presidencia municipal de Monterrey, así como en contra de los partidos políticos que lo postularon.

**1.2. Resolución impugnada [INE/CG1697/2024].** El veintidós de julio, el *Consejo General* dictó resolución, en la cual determinó desechar la queja presentada por el partido recurrente.

**1.3. Recurso de apelación [SM-RAP-89/2024].** Inconforme, el tres de agosto, el recurrente interpuso el presente medio de impugnación ante esta Sala Regional, al que se asignó el número de expediente SM-RAP-89/2024, y turnó a la ponencia a cargo del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien a su vez radicó el medio de impugnación.

**1.4. Sesión de resolución y retorno de expediente.** El veintiséis de agosto, se sometió a discusión del Pleno el proyecto de resolución, el cual fue rechazado por mayoría de votos y conforme al retorno, correspondió a la ponencia a cargo de la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar la elaboración del proyecto.

## 2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este asunto, por controvertirse una determinación relacionada con una queja en materia de fiscalización en la que se denunció al entonces candidato a la presidencia municipal de Monterrey, **Nuevo León**; entidad que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la que este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

---

<sup>1</sup> Todas las fechas corresponden al año en curso, salvo precisión en otro sentido



Lo anterior, con fundamento en los artículos 176, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, numeral 1, inciso b), de la *Ley de Medios*.

### 3. PROCEDENCIA

El recurso de apelación es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, numeral, 1, 42 y 45, numeral 1, inciso b), fracción I, de la *Ley de Medios*, conforme lo razonado en el auto de admisión<sup>2</sup>.

### 4. ESTUDIO DE FONDO

#### 4.1.1. Materia de la controversia

Rodrigo Zepeda Carrasco, en su carácter de representante propietario de Movimiento Ciudadano, presentó un escrito de queja en contra de Adrián Emilio de la Garza Santos, así como los partidos políticos que lo postularon, por la presunta omisión de reportar ingresos o gastos por concepto de colocación de panorámicos, en periodo de intercampaña, en los cuales se hacía promoción a una revista en la que el denunciado aparece en la portada, lo cual, en perspectiva del partido Movimiento Ciudadano, tuvo por objeto hacer propaganda al entonces candidato a la presidencia municipal de Nuevo León.

3

#### 4.1.2. Resolución impugnada [INE/CG1697/2024]

El veintidós de julio, el *Consejo General* emitió resolución en la cual determinó desechar el escrito de queja, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción VI, en relación con el artículo 31, numeral 1, fracción I, del *Reglamento de Procedimientos Sancionadores*, los cuales establecen que:

- a. **La autoridad electoral fiscalizadora debe resultar competente para conocer de los hechos denunciados en el escrito de queja.**
- b. En caso de no cumplirse con lo anterior, la *UTF* elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión de Fiscalización, el proyecto de resolución que deseche de plano el procedimiento y deberá remitirlo a la autoridad y órgano que resulte competente.

---

<sup>2</sup> Visible en los autos del expediente principal.

- c. En caso de que la *UTF* resulte incompetente **sin mayor trámite y a la brevedad**, podrá remitir el escrito de queja a la autoridad que resulte competente para conocer del asunto.

En ese sentido, expuso que la queja presentada por Movimiento Ciudadano versaba sobre una posible infracción en materia de fiscalización, por la publicación en una revista, realizada días antes al periodo de campaña, en la que presuntamente se había generado un gasto excesivo, omitiendo reportar los ingresos y egresos derivado de ello, y por consiguiente un rebase al tope de gastos de campaña, en el marco del proceso electoral local 2023-2024, en el Estado de Nuevo León.

De ahí que, consideró que los hechos denunciados no se encontraban dentro del ámbito de competencia de la *UTF*, es decir, en materia de origen, destino, monto y de aplicación de los recursos de los partidos políticos, en virtud de que el quejoso había denunciado medularmente la presunta existencia de actos anticipados de campaña por la coalición de espectaculares disfrazados de “promoción de revista”, los cuales estaban pendientes de resolución en diversos procedimientos conocimiento del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

4

Precisó que, del escrito de queja, se advertía que si bien el quejoso había indicado que el desarrollo de los hechos denunciados podría infringir los bienes jurídicos tutelados por el marco normativo en materia de fiscalización, lo cierto era que dichos actos se actualizaron **previo al inicio de campaña**, de ahí que lo primero que se debía dilucidarse era si dichos actos configuraban o no actos anticipados de campaña.

Así, dada la temporalidad y naturaleza intrínseca de los hechos materia de la denuncia, la *UTF* concluyó que la pretensión del partido actor recaía sobre la premisa de la presunta actualización de actos anticipados de campaña, cuya competencia correspondía al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

En consecuencia, el *Consejo General* determinó desechar el escrito de queja; lo anterior, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción VI, en relación con el diverso 31, numeral 1, fracción I, ambos del *Reglamento de Procedimientos Sancionadores*.

#### 4.1.3. Planteamientos ante esta Sala Regional

El partido recurrente hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

- **Vulneración a los principios de legalidad y exhaustividad, así como la indebida valoración probatoria**

Sostiene que la autoridad responsable vulneró los principios de legalidad y exhaustividad, al no haber considerado todos los argumentos hechos valer y realizar una indebida valoración probatoria, puesto que, en su concepto se resolvió el procedimiento sin analizar adecuadamente los documentos, informes y constancias que se encuentran en el *SIF*.

En ese sentido, enfatiza que la fiscalización debe ser exhaustiva, lo que implica una revisión completa y detallada de todos los aspectos financieros de una campaña electoral.

- **La *UTF* es el órgano competente para investigar las conductas denunciadas**

Refiere que la *UTF* es la autoridad competente para investigar las conductas realizadas en el periodo de intercampaña, porque Adrián Emilio de la Garza Santos llevó a cabo **una estrategia de publicidad política** atípica para ese momento, que **buscaba el posicionamiento** del denunciado quien, incluso, realizó manifestaciones expresas y actuaciones en el partido que milita para ser candidato, por lo que, independientemente de incurrir en actos anticipados de campaña, la autoridad fiscalizadora debía requerir información a las partes, pues a partir de los medios de convicción existentes se generaba una duda razonable sobre la colocación del anuncio espectacular, dadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, **constituyendo sobreexposición** del denunciado, dado que no se estaba ante un ejercicio periodístico o de libertad de expresión y el anuncio y la revista debía catalogarse como gastos de campaña en términos de la normativa aplicable.

- **Solicitud de realización de examen de convencionalidad**

Finalmente, manifiesta que, en virtud de los agravios manifestados, en relación con las deficiencias de la resolución impugnada, en su consideración esta Sala Regional tiene que realizar un examen de convencionalidad, observando los agravios a la luz de los artículos 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## 4.2. Cuestión a resolver

Con base en lo anterior, esta Sala Regional debe resolver, como órgano revisor, si fue correcto o no que el *Consejo General* determinara desechar la queja presentada por Movimiento Ciudadano en contra del entonces candidato denunciado, así como de los partidos políticos que lo postularon.

## 4.3. Decisión

Debe **confirmarse** la resolución del *Consejo General* que determinó desechar la queja, ante la ineficacia de los agravios hechos valer por el recurrente, quien de modo alguno controvierte las consideraciones que sustentaron el referido desechamiento, sino que éstos se dirigen a combatir el fondo de la cuestión planteada.

## 4.4. Justificación de la decisión

### 4.4.1. Marco normativo relacionado con la formulación de agravios

Es criterio reiterado de este Tribunal Electoral<sup>3</sup> que, para expresar agravios en un medio de impugnación en materia electoral, las personas promoventes **deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado**. Si ello no se cumple, los planteamientos serán desestimados por el órgano jurisdiccional sin realizar su análisis de fondo.

Este supuesto en general ocurre principalmente cuando se actualiza alguna o algunas de las siguientes hipótesis:

- Que se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- Los conceptos de agravio se limiten a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación de origen, porque con esa repetición o abundamiento, en modo alguno se cuestionan frontalmente las consideraciones de la resolución o sentencia impugnada.

---

<sup>3</sup> Basado en precedentes, al resolver los juicios SUP-JDC-210/2024, SM-JE-43/2023 y SM-JDC-104/2023



- Si del estudio que se realice se llega a la conclusión de que un agravio es fundado, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones ese mismo concepto resulta no apto para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la parte actora, ese concepto, aunque fundado, debe declararse ineficaz.

- Si los motivos de queja que se hacen valer resultan novedosos; es decir, que los mismos no le fueron planteados a la autoridad responsable y, por ende, el órgano de control constitucional no debe tomarlos en cuenta, pues hacerlo implicaría hacer una variación de la controversia de manera injustificada.

La actualización de los supuestos antes señalados trae consigo, como consecuencia directa, la calificación de ineficacia de los motivos de inconformidad por parte del órgano jurisdiccional; es decir, que estos no resulten aptos para cuestionar las consideraciones que sustentan el acto o el sentido de la resolución impugnada, según sea el caso.

Es de precisar que no se exige, a quienes promueven, plantear sus agravios bajo una formalidad específica, ya que para tenerlos por expresados sólo se requiere la mención clara de la causa de pedir o un principio de agravio; sin embargo, ello implica, como presupuesto mínimo, que a través de los agravios se confronte y cuestione lo determinado en la resolución controvertida<sup>4</sup>.

7

#### **4.4.2. Los agravios del recurrente son ineficaces para controvertir la resolución impugnada**

En el primer agravio, el partido actor sostiene que la autoridad responsable vulneró los principios de legalidad y exhaustividad, al no haber considerado todos los argumentos hechos valer y, además que realizó una indebida valoración, puesto que, en su concepto, se resolvió el procedimiento sin analizar adecuadamente los documentos, informes y constancias que se encuentran en el *S/F*.

Agregó que la fiscalización debe ser exhaustiva, lo que implica una revisión completa y detallada de todos los aspectos financieros de una campaña electoral. En el caso concreto, se denunció la omisión de reportar gastos

---

<sup>4</sup> Resultan aplicables las jurisprudencias 3/2000, de rubro: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, año 2001, p. 5; y, 2/98 AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 2, año 1998, pp. 11 y 12.

relacionados la publicación en una revista realizada en días previos a los periodos de campaña.

Por ello, el motivo de disenso es **infundado**, ya que, si bien, la accionante cuenta con un derecho de acceso a la justicia al presentar su queja, y ello implica que se le deben colmar todas sus pretensiones, lo cierto es que ese derecho no conlleva que necesariamente se tenga que estudiar el fondo del medio de impugnación presentado, pues su ejercicio debe ajustarse a las formalidades del procedimiento.

En el caso en estudio, el derecho de la parte recurrente no fue vulnerado en lo absoluto, puesto que estuvo en la posibilidad de ejercer su derecho de acción al presentar su queja, misma que fue estudiada por la *UTF*, y una vez que esa autoridad identificó la pretensión intentada, el medio de impugnación se tornó improcedente, y fue desechado ante la falta de competencia de esa autoridad, como explicó en la resolución recurrida, consideraciones que no fueron controvertidas.

Ha sido criterio de este Tribunal Electoral que la actualización de las diversas causales de improcedencia contempladas en la Ley, no constituye un impedimento para el acceso a la justicia o incluso una falta de análisis de las pretensiones centrales vinculadas al fondo de un caso.

8

Por ello, si en el caso la improcedencia de la acción intentada con llevó a que no se estudiaran las cuestiones de fondo de lo pretendido por el accionante, en modo alguno esto trae consigo una falta de examen de alguna cuestión, pues es precisamente la causal acreditada lo que impidió tal análisis.

Cabe señalar que incluso, el estudio llevado a cabo por la responsable no fue incongruente porque tampoco expresó cuestiones contradictorias dentro de sus argumentos, dado que es claro que la improcedencia decretada fue clara y acorde a los fundamentos y motivos que arguyó.

En ese orden de ideas, **se cumple con los principios de exhaustividad y congruencia**, ya que la *UTF* identificó la pretensión planteada por la parte actora y ofreció razones para justificar por qué no era competente para analizar la queja, por lo que se configuró la causal de desechamiento

Robustece lo anterior el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO**





**INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL”,** en donde se indica que, si bien es cierto que en los medios de defensa de cualquier índole las autoridades deben resolver efectivamente el asunto planteado, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado, por lo cual resulta válido que ciertos recursos se resuelvan sin analizar el fondo del asunto por no haberse cumplido algún presupuesto necesario para ello, como es el relativo a que la autoridad no es competente para resolver la pretensión planteada.

Por lo tanto, lo argumentado por la recurrente, no está relacionado directamente con el acto impugnado, en tanto que se trata del desechamiento de una queja, no de la revisión de constancias en el *SIF*.

En ese sentido, ante el desechamiento que de la queja no era posible que la autoridad responsable analizara, en cuanto al fondo, los documentos que integran el *SIF*, de ahí que no existió una vulneración al principio de exhaustividad.

**Por otra parte**, en su segundo agravio, el recurrente alega que la *UTF* es la autoridad competente para investigar las conductas realizadas en el periodo de intercampañas, porque Adrián Emilio de la Garza Santos llevó a cabo **una estrategia de publicidad política** atípica para ese momento, que **buscaba el posicionamiento** del denunciado quien, incluso, realizó manifestaciones expresas y actuaciones en el partido que milita para ser candidato, por lo que, independientemente de incurrir en actos anticipados de campaña, la autoridad fiscalizadora debía requerir información a las partes, pues a partir de los medios de convicción existentes se generaba una duda razonable sobre la colocación del anuncio espectacular, dadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, **constituyendo una sobreexposición** del denunciado, dado que no se estaba ante un ejercicio periodístico o de libertad de expresión y el anuncio y la revista debían catalogarse como gastos de campaña en términos de la normativa aplicable.

El concepto de agravio es **ineficaz**.

Al respecto, esta Sala Regional considera que, aun cuando el partido actor hace referencia a la competencia de la autoridad fiscalizadora en el momento en que se realizaron los hechos, es decir, durante el periodo intercampaña, y a que la determinación era independiente a incurrir en actos anticipados de campaña, lo cierto es que **en modo alguno combate frontalmente los razonamientos esenciales** de la responsable.

En efecto, en la resolución impugnada, la autoridad fiscalizadora determinó que no estaba dentro del ámbito de su competencia determinar el origen, destino, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos, en la medida de que, dada la temporalidad y naturaleza intrínseca de los hechos materia de la denuncia, la pretensión del denunciante descansaba sobre la premisa de la presunta actualización de actos anticipados de campaña a partir de la colocación de espectaculares disfrazados de “promoción de una revista”, que están pendientes de resolución en diversos procedimientos, que son del conocimiento del Organismo Público Local Electoral de Nuevo León, por lo que, aun cuando el denunciante indicaba la presunta infracción de bienes jurídicos tutelados en materia de fiscalización, **al ubicarse los actos previo al inicio de campaña, debía dilucidarse si configuraban o no actos anticipados de campaña, porque precisamente de ello deriva que los hechos pudieran repercutir** en esos bienes jurídicos.

10

Consideraciones que no son debidamente combatidas pues, incluso, el actor señala que se trata de una estrategia de publicidad política que constituye un posicionamiento y sobreexposición de la persona denunciada, así como que no se encuentra amparado en el ejercicio periodístico y la libertad de expresión; aspectos que, contrariamente a lo que pretende, refuerzan lo indicado por la autoridad en cuanto a que, en el fondo, su queja parte de la presunta existencia de actos anticipados de campaña por la colocación de espectaculares disfrazados de “promoción de una revista”.

Por lo tanto, como se adelantó, resultan **ineficaces** tales motivos de agravio, puesto que no combaten frontalmente las consideraciones que el *Consejo General* tuvo para determinar que no tiene competencia para determinar el origen, destino, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos, en el contexto desarrollado.

- **Solicitud de control de convencionalidad**



Finalmente, manifiesta que, en virtud de los agravios manifestados, en relación con las deficiencias de la resolución impugnada, en su consideración esta Sala Regional tiene que realizar un examen de convencionalidad, observando los agravios a la luz de los artículos 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte, es inoperante la solicitud de sujetar las “ausencias y deficiencias” de la autoridad responsable a un control de convencionalidad, puesto que el accionante no precisa qué norma en específico, ni cuál derecho humano está en discusión, por lo que esta Sala Regional se encuentra imposibilitada para ejercer dicho control constitucional<sup>5</sup>, máxime cuando señala genéricamente que el objeto del examen de convencionalidad sea únicamente el actuar del *Consejo General*.

Lo anterior es así, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asumido como criterio que, incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, **se necesitan requisitos mínimos para su análisis como precisar al menos qué norma en específico se solicita su estudio** y cuál derecho humano está en discusión, lo que en el caso no acontece, pues el actor no señala alguna norma sobre la que se debe realizar el estudio o control que solicita sino que se refiere a la ausencia y deficiencias de la autoridad responsable, aspectos que, incluso, han sido desestimados en esta ejecutoria.

11

En tales consideraciones, al haberse desestimado los agravios expuestos por el partido actor, procede **confirmar** la resolución controvertida.

## 5. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** el acto impugnado.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación original exhibida por la responsable.

**NOTIFÍQUESE.**

<sup>5</sup> Sirve de aplicación la jurisprudencia: 2a./J. 123/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, noviembre de 2014, tomo I, p. 859.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasoch, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, con el **voto diferenciado** del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, en los términos de su intervención, ante la 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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.*