



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-1/2024

PARTE ACTORA: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ Y HUGO ENRIQUE CASAS CASTILLO

COLABORÓ: NATHANIEL RUIZ DAVID

Ciudad de México, a veinticuatro de abril de dos mil veinticuatro.

Sentencia que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se **revoca**, en la materia de impugnación, la resolución en materia de fiscalización identificada con la clave INE/CG629/2023, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, para el efecto de que emita otra en la que motive la decisión que al efecto adopte.

ANTECEDENTES:

1. **Dictamen consolidado.** En su oportunidad, la Comisión de Fiscalización del INE presentó ante el Consejo General de dicha autoridad, el dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional² correspondientes al ejercicio dos mil veintidós.

¹ En adelante INE.

² En adelante PAN.

SUP-RAP-1/2024

2. Resolución INE/CG629/2023 (acto impugnado). El uno de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo General del INE aprobó la resolución citada, a través de la cual, se sancionó al PAN con una multa por la omisión de reportar diversas encuestas con fines electorales.

3. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el doce de diciembre siguiente, el PAN a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, presentó la demanda del recurso de apelación.

4. Recepción y turno. El tres de enero del año en curso, se recibió en esta Sala Superior el escrito de demanda y constancias atinentes, por lo que la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente SUP-RAP-1/2024 y turnarlo a la Ponencia a su cargo para la sustanciación y elaboración del proyecto correspondiente.

5. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el asunto; asimismo, lo admitió a trámite y al advertir que no existía diligencia alguna pendiente de desahogar declaró cerrada la instrucción, ordenando formular el proyecto de sentencia respectivo.

CONSIDERACIONES:

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver del presente medio de impugnación, en virtud de que se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, relacionada con la revisión del informe



anual de un partido político nacional, en el que se detectaron diversas irregularidades en el registro y comprobación de gastos de la elección de diversas gubernaturas locales en el ejercicio dos mil veintidós.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 165; 166, fracción III, incisos a) y g); 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; 6, párrafo 3; 40, párrafo 1, inciso b); 42; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

No pasa inadvertido que una de las conclusiones materia de la controversia se relaciona con gastos vinculados a elecciones de las presidencias municipales de Gómez Palacio y Lerdo en el Estado de Durango, lo que en principio podría ser del conocimiento de alguna de las salas regionales de este Tribunal Electoral, sin embargo, en el caso se estima procedente no escindir dichas temáticas, puesto que el estudio atinente (tanto estatal como municipal), se encuentran estrechamente vinculadas y fueron analizadas en la misma conclusión, por lo que, el escindir la materia de controversia podría generar la emisión de resoluciones contradictorias.

De ahí que, se estime necesario que sea esta Sala Superior quien se avoque al conocimiento de la resolución controvertida y determine lo que en derecho corresponda. Lo anterior de conformidad con lo previsto en las jurisprudencias 13/2010 de rubro "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA

SUP-RAP-1/2024

INESCINDIBLE" y, 5/2004 de rubro "CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN".

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito; consta el nombre y firma autógrafa de quien representa a la parte recurrente; se identifica tanto el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el recurrente aduce le causa el acto reclamado.

b) Oportunidad. El recurso se promovió de manera oportuna, pues si bien la resolución controvertida fue emitida el uno de diciembre de dos mil veintitrés, lo cierto es que ésta fue materia de engrose, el cual se notificó al partido recurrente el seis de diciembre siguiente, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del siete al doce de ese mismo mes, sin tomar en consideración los días nueve y diez de diciembre (al ser inhábiles por ser sábado y domingo), por no encontrarse relacionado con proceso electoral alguno que se encuentre en curso.

De ahí que, si la demanda del presente recurso se interpuso el último de los días señalados, es evidente que su presentación se realizó con oportunidad.

Sirve de sustento a lo anterior, las jurisprudencias 1/2022 y 21/2019, de rubros: "PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE



IMPUGNACIÓN. CUANDO UNA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN FUE OBJETO DE MODIFICACIONES, NO OPERA LA NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA” y “NOTIFICACIÓN. LA REALIZADA POR CORREO ELECTRÓNICO A LOS SUJETOS FISCALIZADOS, SURTE EFECTOS A PARTIR DE SU RECEPCIÓN, PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN”.

c) Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación del recurrente^[7], por tratarse de un partido político nacional, que comparece por conducto su representante propietario ante el CG del INE, en términos de lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la citada ley adjetiva y, cuya personería le reconoce la autoridad responsable.

d) Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para controvertir la resolución impugnada, al estar inconforme con la sanción que le impuso la responsable a partir de la revisión de su informe de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio dos mil veintidós, misma que aduce le causa un agravio directo.

e) Definitividad. Se debe tener por satisfecho el requisito, dado que no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos mencionados, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

SUP-RAP-1/2024

TERCERA. Estudio de fondo.

1. Resolución impugnada

Tomando como base el dictamen consolidado remitido por la Comisión de Fiscalización del INE, el Consejo General determinó imponerle al Partido Acción Nacional una sanción consistente en una multa que asciende a la cantidad de \$17,482,197.60 (diecisiete millones cuatrocientos ochenta y dos mil ciento noventa y siete pesos 60/100 M.N.).

Lo anterior, porque conforme a los razonamientos contenidos en la conclusión 1.1-C6-PAN-CEN, se advirtió la existencia de una falta de carácter sustancial o de fondo, consistente en que el citado instituto político omitió reportar gastos por concepto de encuestas en los informes de campaña correspondiente al proceso electoral local correspondiente al ejercicio dos mil veintidós.

Al respecto, la autoridad responsable señaló que, conforme a la normativa electoral aplicable, era obligación de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo sujeto a revisión (ordinario, campaña o precampaña), para el correcto registro de su contabilidad.

En ese sentido, tomó en consideración que, si la norma electoral aplicable regulaba la obligación de presentar el registro contable de sus ingresos y egresos con la documentación soporte y, en el caso, el PAN omitió reportar diversos gastos con motivo de sus actividades durante un ejercicio en que tuvieron verificativo diversos procesos electorales locales, era evidente



que dicho instituto político había vulnerado la tutela del principio de certeza en el adecuado manejo de los recursos públicos.

Conforme a lo expuesto, la responsable calificó la falta cometida por el PAN como grave ordinaria, debido a que la conducta infractora se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.

De igual forma, el INE sostuvo que el sujeto obligado también conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como aquellos oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad competente, así como el plazo para la revisión del informe anual correspondiente.

En ese sentido, tomando como base las circunstancias citadas, así como que el sujeto obligado no era reincidente ni que existiera singularidad en la conducta cometida, el INE estimó procedente imponerle una sanción consistente en una multa, la cual se cobraría con la reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Ello, al considerar que dicha sanción era la idónea para cumplir una función preventiva dirigida a los miembros de la sociedad en general y, fomentar que el sujeto obligado se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

II. Pretensión y agravios

La pretensión del PAN radica en que esta Sala Superior revoque la resolución controvertida y, en consecuencia, se deje sin efecto la sanción impuesta consistente en una multa económica.

Para lograr lo anterior, el partido político actor aduce como motivos de agravio lo siguiente:

1. El INE no cuenta con una facultad expresa para distinguir y/o diferenciar si las preguntas que conforman una encuesta son genéricas y/o electorales.
2. Falta de motivación al calificar los reactivos de las encuestas como propaganda electoral.
3. Omisión de considerar la falta de difusión de encuestas.

III. Litis y metodología de análisis

En el caso, se estima que la litis en el presente asunto radica en verificar si la resolución impugnada y la sanción impuesta por la responsable fue o no, apegada a derecho.

Para llevar a cabo el análisis de la controversia, los motivos de agravio hechos se analizarán en el orden señalado, sin que ello le genere algún perjuicio al partido apelante.

IV. Análisis del caso

La conclusión sancionatoria analizada por el Consejo General del INE fue, en esencia, la siguiente:



Conducta infractora	
Conclusión	Monto involucrado
1.1-C6-PAN-CEN El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de encuestas en los informes de campaña correspondiente al proceso local por un importe de \$11,654,798.40.	\$11,654,798.40

Esta Sala Superior procede al estudio de los agravios expuestos por el PAN, en el orden referido con antelación, conforme a lo siguiente:

1. El INE carece de una facultad expresa para distinguir y/o diferenciar si se está en presencia de preguntas genéricas y/o electorales.

El PAN aduce que el INE sin contar con una facultad expresa, clasificó los gastos y le impuso una sanción distinguiendo entre aquellas preguntas que podrían ser genéricas y/o que llevaran inmersa un contenido propagandístico.

Esto es, aduce que dicha autoridad no contaba con las atribuciones legales para realizar un análisis respecto al tipo de preguntas que se realizaron en cada una de las encuestas para determinar si implicaban la promoción de sus candidaturas, sino que debió limitarse a verificar si dichos ejercicios habían sido o no difundidos.

Esta Sala Superior estima que el agravio hecho valer resulta **infundado** toda vez que el Consejo General del INE como órgano fiscalizador de los recursos públicos está facultado para determinar si los gastos efectuados por los partidos políticos, coaliciones y sus candidaturas son o no de campaña, a partir del análisis de los actos que realicen en relación con cada una de las etapas de los procesos electorales; además, la señalada

SUP-RAP-1/2024

autoridad fiscalizadora electoral está facultada para desplegar cualquier diligencia de investigación con el fin de determinar si el uso de los recursos de que disponen los partidos políticos y sus campañas se ajustó o no a los parámetros establecidos en la normativa electoral, de conformidad con lo que se expone a continuación.

En el artículo 41, base II de la Constitución Federal se establece que la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus precandidatos, fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

Ahora bien, en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que el Instituto Nacional Electoral cuenta con la atribución de realizar, durante los procesos electorales federales y locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Además, en el artículo 190 de la referida Ley General, se dispone que la fiscalización de los partidos políticos y de las campañas electorales estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y esta se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la Ley, precisando que en el cumplimiento de esa atribución, no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esa función.



Por otra parte, en el artículo 191, apartado 1, incisos c), d) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen como facultades del Consejo General, las relativas a:

- Resolver en definitiva el proyecto de dictamen, así como la resolución de cada uno de los informes que los partidos políticos están obligados a presentar.
- Vigilar que los partidos políticos observen las disposiciones legales en cuanto al origen y aplicación de los recursos de que disponen.
- En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable

Ahora bien, conforme a lo señalado en los artículos 192 y 196 de la señalada Ley General, el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de su Comisión de Fiscalización, la que a su vez, contará con una Unidad Técnica de Fiscalización que es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

En ese sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 199, apartado 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización presentar a la Comisión de Fiscalización los

SUP-RAP-1/2024

informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.

En la referida disposición también se dispone que en los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

De lo antes señalado, se advierte que el Instituto Nacional Electoral, por conducto del Consejo General, así como de su Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización, es la autoridad competente para llevar a cabo la revisión de todos los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos y se encuentra facultada para realizar todas las actuaciones dirigidas a verificar la regularidad de las operaciones celebradas por los partidos políticos y candidaturas, así como de su correcto registro e informe y, en caso de advertir alguna irregularidad, para imponer la sanción que conforme a Derecho corresponda.

Bajo esta tesitura, si la promoción de las propuestas de campaña, a través de llamadas telefónicas encuadran en concepto de propaganda electoral establecido en el artículo 199, apartado 3, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, resulta evidente que los gastos que implique esa promoción deben computarse como gastos de campaña.

Entonces, al ser el Instituto Nacional Electoral por conducto de su Consejo General, su Comisión de Fiscalización y la Unidad



Técnica de Fiscalización, la autoridad encargada de la vigilancia y fiscalización de los recursos de que disponen los partidos políticos y sus candidaturas, y de verificar su debido informe y la regularidad de su contabilidad, resulta evidente que para ello, está facultada para realizar la verificación y análisis de cada uno de los artículos y servicios contratados, a efecto de determinar su debida clasificación y registro.

Así, si la responsable es la autoridad facultada para determinar el debido registro y reporte de los gastos de los partidos políticos y las candidaturas, resulta evidente que implica la atribución para realizar un análisis de las características del bien o servicio prestado, a efecto de determinar tanto la licitud, como el debido ejercicio, clasificación e informe del gasto efectuado.

De ahí que, resulta conforme a Derecho que la autoridad fiscalizadora electoral revisara la información aportada por el Partido Acción Nacional, a efecto de determinar si las llamadas realizadas para el levantamiento de supuestas encuestas se emplearon también con fines propagandísticos, porque ello se sustentó en su facultad de realizar la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las posibles infracciones a estas.

Lo anterior, porque como se explicó, el INE tiene constitucionalmente encomendada la función, entre otras cosas, de corroborar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones impuestas a éstos en las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones ante su incumplimiento.

2. Falta de motivación al calificar los reactivos de las encuestas como propaganda electoral.

El Partido Acción Nacional afirma que la resolución impugnada carece de motivación, toda vez que la responsable no justificó que las encuestas implicaran la supuesta difusión de propaganda electoral, así como la manera en que trascendió al electorado y que ello lo dejó en estado de indefensión al no poder cuestionar las razones que sustentaron la determinación de la responsable.

Lo anterior, porque, desde su óptica, sólo expuso como ejemplo una encuesta practicada en Durango, sin embargo, no demostró la existencia de una relación directa entre los reactivos y preguntas y sus supuestos fines propagandísticos de las candidaturas a las Gubernaturas de Durango, Oaxaca y Quintana Roo, así como a las presidencias municipales de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, ya que se abstuvo de vincular las preguntas con las propuestas de gobierno o de la plataforma electoral de las candidaturas postuladas por ese partido político, por lo que estima que no se demostró la existencia de un beneficio y por ende que no se debió tener por acreditada la existencia de gastos de campaña.

El agravio es sustancialmente **fundado** y suficiente para revocar, en la materia de impugnación, la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva, en la que motive debidamente la decisión a la que arribe, de conformidad con lo siguiente.

Conforme al principio de legalidad, todos los actos y resoluciones electorales se deben sujetar invariablemente a lo



previsto en la Constitución Federal y a las disposiciones legales aplicables.

Por tanto, en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, incluyendo las de la materia electoral, tienen el deber de fundar y motivar los actos que emitan.

El deber de fundar debe entenderse como la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso y, el de motivar, se identifica con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto o resolución, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, a fin de evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto actualizan el supuesto normativo del precepto citado por la autoridad.

La falta de fundamentación y motivación es la omisión total en que incurre la autoridad responsable, por no señalar las disposiciones jurídicas que considere aplicables y por no expresar los razonamientos, motivos o justificaciones para hacer evidente la aplicación de las normas jurídicas que considera, rigen el caso concreto analizado.

Por otro, la indebida fundamentación y motivación existe en un acto o resolución, cuando el órgano de autoridad responsable invoca algún precepto legal que no es aplicable al caso concreto o cuando las circunstancias particulares del asunto no actualizan el supuesto previsto en la norma aplicada.

SUP-RAP-1/2024

La diferencia entre las violaciones mencionadas, reside en que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia total de tales requisitos; en tanto que, la indebida fundamentación y motivación, supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas, así como las circunstancias y razonamientos expresados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

En el caso, el planteamiento esencial que expone el Partido Acción Nacional se centra en que la autoridad responsable incumplió con la obligación constitucional de motivar su determinación porque no confrontó el contenido de los reactivos de las encuestas con las propuestas de campaña o plataforma electoral de las candidaturas supuestamente promovidas, a efecto de demostrar que se trató de actos de campaña para beneficiar la campaña de referencia

Asiste la razón al recurrente, toda vez que, de la revisión del dictamen y resolución impugnada, este órgano jurisdiccional advierte que la conclusión a la que arribó la autoridad fiscalizadora electoral consistente en que las encuestas actualizaron gastos de campaña, derivó de la afirmación de que implicaban referencias a las propuestas de campaña de las distintas candidaturas y, por ende, actos propagandísticos.

En efecto, de la revisión del dictamen controvertido, y en particular, del apartado de análisis de la observación identificada como "1.1-C6-PAN-CEN", se desprende que la responsable afirmó que con las preguntas se difundieron las propuestas de campaña de las candidaturas a las gubernaturas de Aguascalientes, Durango, Hidalgo,



Tamaulipas y Quintan Roo, así como a las presidencias municipales de Gómez Palacio y Lerdo.

Luego, la responsable procedió a insertar imágenes del reporte de resultados de la encuesta practicada en Durango, en relación con su candidatura a la gubernatura de la propia entidad federativa, concluyendo que se trató de reactivos que tenían una función dual, de promoción y posicionamiento, reforzando su conclusión en el hecho de que las encuestas se realizaron durante el periodo de campañas y en las diversas entidades federativas con proceso electivo.

Asimismo, señaló que de los mencionados "Reportes de resultados", se advertía que las preguntas realizadas difundieron las propuestas de campaña de las candidaturas, el nombre de la candidatura, el partido y el cargo electoral por el que contendía y que estas se realizaron entre el trece de abril y el uno de junio de dos mil veintidós.

Después, la responsable insertó diversas imágenes de los reportes de las encuestas, elaborados por los respectivos proveedores, y refirió que se contaba con trescientos treinta y siete muestras de cuestionarios, correspondientes a los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Tamaulipas y Quintana Roo, así como del municipio de Durango.

Asimismo, en el Dictamen sobre la revisión del informe anual, la responsable señaló que se desestimaba el argumento del Partido Acción Nacional de que las encuestas sólo se utilizaron con la finalidad de medir la efectividad de sus campañas, para que pudiera analizar y confirmar o tomar medidas necesarias para sus estrategias político-electorales, no obstante, respecto

SUP-RAP-1/2024

de la póliza que identificó con la referencia contable PN1/DR-580/21-07-22, señaló que la observación debía quedar sin efecto, porque las preguntas formuladas fueron de carácter general, de ahí que no se tuviera la certeza de que hubieran reportado a sus candidaturas, un beneficio o proyección frente al electorado.

Así, en lo que al caso interesa, en el dictamen consolidado, la responsable concluyó que el monto de \$11,654,798.40, se acumularía al tope de gastos de campaña de lo que fueron sus candidaturas a las Gubernaturas de los estados de Durango, Oaxaca y Quintana Roo, así como a los candidatos a la Presidencia municipal de Durango, Gómez Palacio y Lerdo. Ahora bien, en la resolución impugnada, la responsable calificó la falta como grave ordinaria, y mencionó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en el sentido de que se trató de erogaciones que debieron reportarse en los informes de gastos de campaña correspondientes a los procesos electorales locales de dos mil doce; también expuso que se trató de una falta sustantiva que transgredió los valores y principios sustanciales en materia de fiscalización, aunado a que el Partido Acción Nacional conocía sus obligaciones y los alcances de su incumplimiento.

También señaló la inexistencia de reincidencia, el monto involucrado y la singularidad de la conducta cometida.

Con base en lo anterior, determinó sancionarlo con la reducción del veinticinco por ciento de la ministración mensual de financiamiento público que le corresponda para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el ciento cincuenta por ciento del monto involucrado



(a saber \$11,654,798.40, once millones seiscientos cincuenta y cuatro mil setecientos noventa y ocho pesos 40/100 M.N.), lo que da como resultado la cantidad total de \$17,482,197.60 (diecisiete millones cuatrocientos ochenta y dos mil ciento noventa y siete pesos 60/100 M.N.).

Como se advierte, la autoridad responsable refirió en reiteradas ocasiones que las encuestas que el Partido Acción Nacional informó como gasto ordinario ejercido en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Tamaulipas y Quintana Roo, así como en los municipios de Gómez Palacio y Lerdo, implicaron reactivos o cuestionamientos que tenían una doble finalidad, por una parte, la obtención de información sobre su participación en los procesos electorales y por otra, la promoción de sus candidaturas al hacer referencias a las propuestas de sus candidaturas.

No obstante, la responsable se abstuvo de evidenciar que los reactivos de las encuestas implicaban propuestas de gobierno de las candidaturas o de la plataforma electoral del partido político postulante.

En ese sentido, asiste la razón al recurrente cuando señala que la responsable no motivó la afirmación a partir de la que se determinó la existencia de la falta, toda vez que la afirmación en que sustentó su determinación, carece de justificación objetiva y razonable, pues se abstuvo de presentar alguna confronta, comparación o revisión del contenido de las preguntas formuladas en los cuestionarios empleados en los ejercicios demoscópicos, frente a las plataformas electorales, propuestas de campaña, convenios de coalición o de candidatura común, suscritos por el partido político postulante.

SUP-RAP-1/2024

En el mismo sentido, la responsable tampoco explicó cómo es que cada uno de los reactivos de los cuestionarios generaban un beneficio, ya sea porque presentó su candidatura como la mejor opción, o que trataba de evidenciar que presentó mejores propuestas, ni señaló las razones particulares por las que cada una de las encuestas practicadas implicaban actos de promoción de sus candidaturas, ya sea porque resaltaba sus cualidades y logros o porque pretendía destacarla como la mejor opción para que la ciudadanía emitiera su sufragio.

Máxime que, al realizar el estudio de la supuesta irregularidad, la responsable hizo referencia a encuestas efectuadas en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas y Quintana Roo, así como en los municipios de Gómez Palacio y Lerdo, no obstante, se abstuvo de insertar material alguno relacionado con las supuestas encuestas para las elecciones de las gubernaturas de Aguascalientes, Hidalgo y Tamaulipas, a partir del que pudiera advertirse que realizó algún examen para acreditar la existencia de la falta o para excluirlas de la determinación de la infracción.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es revocar, en la materia de impugnación, la resolución impugnada para el efecto de que la responsable emita una nueva en la que motive puntualmente y acorde con lo señalado en la presente ejecutoria, cada una de las conclusiones a las que arribe.

Al resultar fundado el agravio antes analizado, y dado que resulta suficiente para revocar la resolución impugnada, resulta innecesario analizar los motivos de inconformidad del recurrente mediante los que aduce que la responsable no consideró que las encuestas no se difundieron.



CUARTA. Efectos.

Al haber resultado fundadas las alegaciones concernientes a la falta de motivación sobre la difusión de las propuestas de campaña, así como del beneficio obtenido, lo procedente es **revocar**, en la materia de impugnación, la resolución controvertida, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva en la que justifique puntualmente la decisión que al efecto adopte.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de impugnación, la resolución impugnada, para los efectos precisados en la consideración cuarta de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias originales y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien formula voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

SUP-RAP-1/2024

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.



VOTO PARTICULAR³ QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-1/2024

I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué decidió la mayoría?; IV. Razones del disenso, y V. Conclusión

I. Introducción

Respetuosamente emito el presente voto particular porque no comparto la decisión adoptada por la mayoría, en el sentido de **revocar** la resolución INE/CG629/2023 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴ y ordenar que emita una nueva en la que motive puntualmente cada una de las conclusiones a las que arribe.

En mi opinión, el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, toda vez que la responsable explicó los motivos por los cuales las encuestas realizadas por el Partido Acción Nacional⁵ constituyen un gasto de campaña que debió reportar en los informes respectivos, en cada caso.

Así, en la sentencia se debió de analizar el agravio central que formula el recurrente, relativo a que las encuestas no constituyen el citado gasto, toda vez que no se difundieron a la ciudadanía en general, lo cual, afirma es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-623/2017.

II. Contexto de la controversia

Con motivo de la fiscalización del ejercicio 2022, el Consejo General del INE detectó que el PAN reportó como gasto ordinario encuestas telefónicas realizadas a la ciudadanía en los estados de Aguascalientes, Durango,

³ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en su elaboración Roxana Martínez Aquino y Xavier Soto Parrao.

⁴ En lo sucesivo, INE.

⁵ En adelante PAN.

SUP-RAP-1/2024

Hidalgo, Tamaulipas y Quintana Roo, así como en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo.

Así, la autoridad fiscalizadora consideró que del análisis de los “Reportes de resultados” se podía advertir, que las preguntas formuladas en las citadas encuestas guardaban relación con las propuestas de campaña de las candidaturas del PAN, toda vez que se hacía referencia a sus nombres, al partido político y el cargo por el que contendían, así como que se realizaron durante el periodo de campañas y previo a la jornada electoral en las citadas entidades federativas.

En mérito de lo anterior, el Consejo General del INE concluyó que las encuestas contenían reactivos que no solo buscaban la obtención de información sobre su participación en los procesos electorales, sino que también tenían como finalidad la promoción de sus candidaturas porque, en particular, aludían a las propuestas de estas, por lo que se debió reportar dicho gasto en los informes de campaña respectivos.

En consecuencia, y tomando en consideración que el monto involucrado en la implementación de las encuestas referidas fue de \$11,654,798.00 (once millones seiscientos cincuenta y cuatro mil setecientos noventa y ocho pesos 00/100 M.N.), se resolvió sancionar al partido político con una multa de \$17,482,197.00 (diecisiete millones cuatrocientos ochenta y dos mil ciento noventa y siete pesos 00/100 M.N.).

Inconforme, el PAN alega que la responsable: i) carece de facultad expresa para distinguir y/o diferenciar si las preguntas que conforman una encuesta son genéricas y/o electorales; ii) dejó de expresar los motivos por los cuales calificó los reactivos de las encuestas como propaganda electoral, y iii) omitió considerar que dichas encuestas no se difundieron a la ciudadanía en general.

III. ¿Qué decidió la mayoría?

Para los efectos que interesan, la mayoría de las magistraturas determinaron **revocar** el acuerdo impugnado al considerar **fundado** el agravio relativo a que la responsable no justificó que las encuestas



implicaran la supuesta difusión de propaganda electoral, así como la manera en que trascendió al electorado, lo que dejó al recurrente en estado de indefensión al no poder cuestionar las razones que sustentaron la resolución controvertida.

La determinación se sustentó en que la autoridad fiscalizadora se abstuvo de evidenciar que los reactivos de las encuestas implicaban propuestas de gobierno de las candidaturas o de la plataforma electoral del PAN.

Así, concluyeron que la afirmación en la que se sustentó la resolución carecía de justificación objetiva y razonable, pues se abstuvo de presentar alguna confronta, comparación o revisión del contenido de las preguntas formuladas en los cuestionarios empleados en los ejercicios demoscópicos, frente a las plataformas electorales, propuestas de campaña, convenios de coalición, o de candidatura común suscritos por el partido político postulante.

De igual manera, señalaron que tampoco se explicó cómo es que cada uno de los reactivos de los cuestionarios generaban un beneficio, ya sea porque presentó su candidatura como la mejor opción, o que trataba de evidenciar que presentó mejores propuestas, ni precisó las razones particulares por las que cada una de las encuestas practicadas implicaban actos de promoción de sus candidaturas, ya sea porque resaltaba sus cualidades y logros o porque pretendía destacarla como la mejor opción para que la ciudadanía emitiera su sufragio.

A partir de lo anterior, se determinó **revocar** la resolución INE/CG629/2023 del Consejo General del INE y se ordenó emitir una nueva en la que motivara puntualmente cada una de las conclusiones a las que arribara.

En consecuencia, se estableció que, al resultar fundado el agravio referido, y dado que era suficiente para revocar la resolución impugnada, resultaba innecesario analizar los motivos de inconformidad del PAN, por lo que aducía que la responsable no tomó en consideración que las encuestas no se difundieron a la ciudadanía en general.

IV. Razones del disenso

Emito el presente voto porque no comparto la decisión aprobada por la mayoría de quienes integramos el pleno, ya que, a mi consideración, debió **confirmarse** la resolución INE/CG629/2023.

En primer término, no comparto la premisa principal de la sentencia, consistente en que la resolución adolece de motivación porque la autoridad fiscalizadora no estableció una relación directa de los reactivos o preguntas y sus supuestos fines propagandísticos, así como que no estableció una relación directa con la plataforma o propuestas de las otras candidaturas, sino que únicamente se puso un ejemplo de una encuesta en Durango.

Ha sido criterio de la Sala Superior que el momento procesal oportuno para aclarar las observaciones formuladas por la autoridad en el marco del procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos es al responder el oficio de errores y omisiones, ya que ello permitirá al INE analizar si el partido ha cumplido o no con sus obligaciones y, derivado de ello, determinar si existe una infracción que amerite una sanción, para lo cual deberá fundar y motivar su decisión.

En caso contrario, si el sujeto obligado formula la defensa hasta la instancia jurisdiccional no procede analizar los planteamientos como si se tratara de la primera instancia auditora⁶.

Lo anterior es relevante porque al dar respuesta a los oficios de errores y omisiones, el partido político apelante en ningún momento señaló que la autoridad no estuviera vinculando las encuestas con las plataformas electorales, inclusive, señaló que *en ningún lado se establecía como prohibición la coincidencia o no con la plataforma o la valoración de un tracking*.

En consecuencia, el proyecto califica fundado el agravio relativo a la falta de motivación desconociendo la línea jurisprudencial relativa a los plazos en los que se debe desahogar la garantía de audiencia en los

⁶ Similar criterio sostuvo esta Sala al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-199/2017, SUP-RAP-65/2018, SUP-RAP-335/2018, SUP-RAP-22/2019 y SUP-RAP-109/2019, respectivamente.



procedimientos de revisión de informes, al soslayar que en la demanda de apelación se formulan planteamientos novedosos que la responsable no tuvo la oportunidad de valorar, de ahí que devienen inoperantes.

Adicionalmente, en el escrito de demanda no se advierten planteamientos tendentes a confrontar la conclusión de la autoridad fiscalizadora, en cuanto a que las encuestas difundían propuestas de campaña de las candidaturas, toda vez que aparecían los nombres, el partido y el cargo por el que contendían, sino que se limitó a centrar su defensa en que las encuestas no fueron difundidas y que, de acuerdo con lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-RAP-623/2017, no deberían computarse como gastos de campaña.

En segundo término, desde mi perspectiva, la sentencia aprobada por la mayoría se limita a concederle la razón al impugnante, en cuanto a que en el dictamen y la resolución controvertidos solo se retomaron como un ejemplo los reactivos de la encuesta realizada a la ciudadanía en Durango.

El partido realizó este planteamiento desde la respuesta al segundo oficio de errores y omisiones, y del análisis al dictamen se advierte que la responsable no se limitó a retomar el ejemplo relativo al Estado de Durango. Por el contrario, la autoridad fiscalizadora explicó, mediante un cuadro, las pólizas y las propuestas realizadas en cada una de las evidencias y presentó ejemplos de cada uno de los Estados y municipios, lo cual, incluso reconoce el propio partido político en el escrito del medio de impugnación, cuando expone que *el órgano fiscalizador introdujo la valoración de la metodología y contenido de las preguntas y/o reactivos de las encuestas observadas.*

Adicionalmente, la responsable explicó que, desde el primer oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica de Fiscalización hizo del conocimiento del enjuiciante las pólizas en las que se identificó el gasto y en las que adjuntó la evidencia documental de las mismas, aunado a que era de pleno conocimiento del partido político el contenido de los “Reportes de resultados”, en los cuales se observan las preguntas realizadas.

SUP-RAP-1/2024

En mérito de lo anterior, es que, a mi juicio, se puede evidenciar que la autoridad responsable sí contestó los planteamientos que formuló el PAN durante el proceso de fiscalización, mientras que, en la sentencia aprobada por la mayoría, exclusivamente se señala que el Consejo General del INE debió exponer las razones que justificaran, caso por caso, las consideraciones a partir de las cuales concluyó que se trataba de un gasto de campaña.

Lo anterior, soslayando que la responsable sí precisó en el dictamen las preguntas que se hicieron en las encuestas de cada estado y municipio (no solo de Durango), concluyendo que el contenido de sus encuestas constituía propaganda electoral, que se traducía en un gasto de campaña, al difundir en cada una de sus preguntas el nombre de las candidaturas, el partido político que las postulaba y el cargo al que contendían, lo cual, no controvierte el partido en esta instancia.

Por otra parte, si bien el partido refiere que si se le exige detallar sus operaciones también se le debe exigir al INE la precisión de sus determinaciones, en mi opinión, el partido pretende revertir a la autoridad la carga de la prueba, siendo que en los procedimientos de revisión de informes de ingresos y gastos corresponde a los partidos políticos acreditar la legalidad de sus operaciones, aunado a que son los responsables de transparentar los recursos y no así la autoridad fiscalizadora.

Además, debo destacar que, al dar respuesta al oficio de errores y omisiones de veintidós de septiembre del año próximo pasado, el PAN reconoció que el contenido de las encuestas se relacionaba con las propuestas de campaña de sus candidaturas en los procesos electorales locales en curso, ya que manifestó *...todas las posiciones que se señalan dentro de los planteamientos de las encuestas, **si bien son propuestas de campaña**, como lo señala la autoridad, las mismas son de dominio de todos los ciudadanos de cada entidad, y como lo hemos señalado, estas encuestas solo sirven de insumo para la medición de efectividad y toma de decisiones políticas electorales y estratégicas para mi representada...*



Por otra parte, considero que es relevante precisar que la sentencia aprobada por la mayoría deja de analizar el agravio central formulado por el apelante, consistente en que las encuestas no debieron computarse como gastos de campaña porque no se llevó a cabo su difusión, acorde con lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-623/2017.

En ese orden de ideas, y ante lo inoperante del agravio relativo a la falta de motivación de la resolución impugnada, considero que se debería dar respuesta al agravio relativo a que las encuestas no pueden considerarse como gastos de campaña porque no se difundieron a la ciudadanía en general.

Al respecto, dicho agravio debió calificarse como inoperante porque al comparecer en el procedimiento de fiscalización, el partido político en ningún momento se refirió a dicho precedente, a fin de que la Unidad Técnica de Fiscalización estuviera en posibilidad de analizar sus argumentos y, en su caso, explicara por qué resultaba o no aplicable al caso concreto, siendo que es la autoridad técnica especializada en la materia, aunado a que esta Sala Superior no podría actuar como si se tratara de la primera instancia auditora.

V. Conclusión

En atención a lo anterior, considero que debió **confirmarse** el dictamen y resolución impugnados, toda vez que la autoridad responsable sí justificó la calificación de las encuestas como propaganda electoral y consecuentemente como gasto de campaña que debió reportarse en los informes respectivos, sin que el recurrente controvierta las consideraciones en las que se sustentó la decisión.

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.