



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-21/2026

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: GILBERTO DE G. BÁTIZ GARCÍA

SECRETARIADO: LILIANA ÁNGELES RODRÍGUEZ Y RODRIGO QUEZADA GONCEN

Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiséis.

SENTENCIA de la Sala Superior que determina **confirmar** la resolución impugnada, dado que la Constitución general establece, entre otros principios, la transparencia del destino de recursos de los partidos políticos, lo que permite a la autoridad fiscalizadora analizar la materialidad de las operaciones de los recursos, derivado del deber de verificación de la veracidad y autenticidad de las operaciones reportadas, aunado a que la sanción está correctamente individualizada.

SÍNTESIS

Al aprobar la resolución correspondiente a la fiscalización ordinaria del Partido Acción Nacional, correspondiente al año dos mil diecinueve, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso, el cual a la postre se consideró **fundado** por cuanto hace a un proveedor de servicios de capacitación, dado que el partido inobservó las obligaciones en materia de fiscalización.

En este recurso el Partido Acción Nacional plantea que la resolución es ilegal. Del estudio de las alegaciones esta Sala Superior considera que lo procedente es **confirmar** el acto, dado que constitucionalmente está previsto como principio la transparencia del destino de recursos de los partidos políticos en la fiscalización, para que la autoridad pueda comprobar la materialidad del gasto y, en el caso, de las constancias no se puede presumir su legalidad, por lo que la sanción se impuso de forma correcta.

CONTENIDO

GLOSARIO2

I. ANTECEDENTES2

II. COMPETENCIA3

III. PROCEDIBILIDAD4

IV. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA5

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA LITIS.....7

VI. RESOLUTIVOS20

GLOSARIO

Autoridad responsable o CG:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CF:	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Constitución general o CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CURP:	Clave Única del Registro de Población.
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
RAP:	Recurso de apelación.
Recurrente o PAN:	Partido Acción Nacional.
Resolución impugnada:	Resolución INE/CG1519/2025 respecto del procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Acción Nacional; identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/21/2021.
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
RFC:	Registro Federal de Contribuyentes.
Reglamento Interno:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SAT:	Servicio de Administración Tributaria.
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

(1) **1. Fiscalización ordinaria de dos mil diecinueve.** El quince de diciembre de dos mil veinte, el CG aprobó la resolución **INE/CG644/2020** respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PAN, y ordenó el inicio de

un procedimiento oficioso con la finalidad de verificar que el origen, destino y aplicación de los recursos se apeguen a la normativa.

- (2) **2. Inicio del procedimiento oficioso.** El veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, se acordó el inicio del procedimiento **INE/P-COF-UTF/21/2021** en contra del PAN, derivado de lo ordenado en la resolución precisada en el párrafo previo.
- (3) **3. Resolución impugnada.** El dieciocho de diciembre de dos mil veinticinco, el CG aprobó la resolución INE/CG1519/2025 relativa al procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/21/2021.
- (4) **4. Medio de impugnación.** El nueve de enero de dos mil veintiséis, el PAN presentó escrito de RAP a fin de controvertir la resolución mencionada en el punto que antecede.
- (5) **5. Turno.** Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el magistrado presidente Gilberto de G. Bátiz García acordó integrar el expediente al rubro indicado y ordenó su turno a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
- (6) **6. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción, por lo que ordenó la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

- (7) Esta Sala Superior es competente¹ para conocer el presente medio de impugnación, dado que se trata de un RAP promovido en contra de una resolución del CG —órgano central— a fin de controvertir una resolución de fiscalización relativa a los ingresos y egresos del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, lo que incide en el gasto ordinario a nivel nacional de un partido político.

¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 17, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, base V, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución general; 251, 253, fracción IV, inciso a), y 256, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

III. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

- (8) El RAP reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 12; 13; 42 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, conforme al siguiente estudio.
- (9) **A. Forma.** La demanda se presentó por escrito y consta: **i)** la denominación del recurrente y la firma autógrafa de su representante; **ii)** el domicilio para oír y recibir notificaciones **iii)** la resolución impugnada; **iv)** la autoridad responsable; **v)** los hechos que dieron origen al medio de impugnación; **vi)** los agravios que presumiblemente le genera la resolución controvertida, y **vii)** los artículos posiblemente violados.
- (10) **B. Oportunidad.** Acorde a lo previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 8, de la Ley de Medios, el RAP se promovió de forma oportuna, dado que el acto impugnado se emitió el dieciocho de diciembre de dos mil veinticinco y en esa misma data tuvo conocimiento el PAN; por tanto, si el recurso se promovió el nueve de enero de dos mil veintiséis, es evidente que se hizo de forma oportuna, ya que el plazo transcurrió del viernes diecinueve de diciembre de dos mil veinticinco al viernes nueve de enero de dos mil veintiséis, descontando los días sábado veinte y domingo veintiuno al ser inhábiles, así como el segundo periodo vacacional del INE que transcurrió del lunes veintidós de diciembre de dos mil veinticinco al martes seis de enero de dos mil veintiséis².
- (11) **C. Legitimación y personería.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 12, párrafo 1, inciso a); 13, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley de Medios, el recurrente cuenta con legitimación porque es un partido político nacional y promueve por conducto de su representante propietario, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado.
- (12) **D. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para controvertir la resolución impugnada, al haber sido parte denunciada en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización cuya resolución controvierte, al considerar que le genera agravio al ser contraria a Derecho la determinación de responsabilidad y la consecuente sanción.

² Véase la circular INE/DEA/023/2025, de la Dirección Ejecutiva de Administración del INE.

- (13) **E. Definitividad.** Se cumple con este presupuesto porque no existe diverso medio de impugnación para controvertir la resolución impugnada.

IV. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

A. Cuestión previa

- (14) Toda vez que en el acto controvertido solo se consideró la actualización de la infracción respecto de la operación llevada a cabo con la persona moral RCA Contadores Públicos S.C. y a que el PAN se limita a controvertir esta parte, en el presente asunto solo se resumirá la parte atinente de la resolución impugnada.

B. Resolución impugnada

- (15) Respecto de la persona moral RCA Contadores Públicos S.C. la autoridad responsable concluyó que el procedimiento sancionador se debía considerar **fundado**, ya que el PAN inobservó las obligaciones previstas en los artículos 25, párrafo 1, inciso a) en relación al numeral 78, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Partidos; así como el 127 del Reglamento de Fiscalización.
- (16) Ello, derivado de que RCA Contadores Públicos S.C. no proporcionó elementos probatorios de los que siquiera se pudiera presumir la prestación de sus servicios al PAN en Aguascalientes, ya que solo se limitó a entregar la factura, acta constitutiva, y contrato de la prestación de sus servicios y el aludido partido político no acreditó la materialidad debido a que únicamente proporcionó en el SIF la factura, aviso de contratación y la nota de crédito, y al comparecer al procedimiento exhibió un listado de personas que no contiene dato alguno del que se advierta la veracidad de su contenido, por tanto, valoradas y analizadas las pruebas que obran en el sumario la autoridad responsable concluyó que no son coincidentes entre sí y presentan contradicciones, por lo que no se tiene certeza de la materialidad del servicio.
- (17) En cuanto a la individualización de la sanción, la autoridad responsable consideró que el PAN obró con dolo y que las irregularidades se tradujeron en faltas de carácter **sustantivo o de fondo**; en consecuencia, calificó como **graves especiales** las infracciones, por lo que expuso que la sanción debe resultar en una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la

posible comisión de infracciones similares en el futuro, por lo que optó por imponer una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, consistente en el equivalente al **200% (doscientos por ciento)** sobre el monto involucrado lo que asciende a **\$3,300,000.00 (tres millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

C. Agravios

(18) **Primer agravio.** En cuanto a la materialidad, el PAN expone que desde el inicio del procedimiento la responsable contaba con elementos suficientes para acreditar la existencia real y efectiva de la operación al haber reportado oportunamente en el SIF la totalidad de la documentación exigida por la normativa vigente al momento de los hechos (dos mil diecinueve):

- Aviso de contratación.
- Contrato de prestación de servicios.
- Reportes ejecutivos y otro tipo de evidencia.
- Facturas CFDI y XML.

(19) Así, conforme a la Tesis Aislada I.18o.A.11 A (11a.) de rubro “**MATERIALIDAD DE LAS OPERACIONES AMPARADAS EN COMPROBANTES FISCALES. SEGÚN LA NATURALEZA DE LA OPERACIÓN Y LAS PRUEBAS DISPONIBLES, SE PUEDE TENER POR ACREDITADA CON INDICIOS, CUANDO SEAN SUFICIENTES PARA EVIDENCIARLA**” del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el estándar probatorio para acreditar la materialidad de las operaciones amparadas en comprobantes fiscales no debe ir más allá de lo objetivo y razonable según la naturaleza de la operación, por lo que los CFDI aportados por el CEN como prueba central de las operaciones, concatenadas con el resto de material probatorio citado son más que suficientes para acreditar la materialidad.

(20) **Segundo agravio.** El PAN expone que existe aplicación retroactiva de un parámetro de valoración más estricto, en perjuicio del PAN, en contravención directa al principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución general, ya que la autoridad responsable sustentó su determinación en un concepto jurídico que no resulta aplicable al caso, pues, la materialidad, el criterio adoptado por el INE, no se encontraba previsto en el Reglamento de Fiscalización vigente al momento de los

hechos, sino que fue incorporado hasta el año dos mil veintitrés mediante el acuerdo INE/CG522/2023.

- (21) Por tanto, resulta jurídicamente incorrecto que la autoridad responsable haya desestimado el cúmulo probatorio aportado por el PAN y concluido la supuesta falta de materialidad de la operación, con base en un parámetro de valoración que no se encontraba previsto en la normativa aplicable al momento de los hechos, ya que el principio de irretroactividad impide aplicar una norma posterior para regular o modificar situaciones jurídicas ya consolidadas o derechos adquiridos bajo la vigencia de una ley anterior, pues hacerlo implica trasladar los efectos de la ley nueva al pasado en perjuicio del gobernado, lo cual resulta constitucionalmente inadmisibile.
- (22) **Tercer agravio.** La sanción está indebidamente fundada y motivada, ya que la autoridad responsable no realizó un análisis integral de las circunstancias del caso ni ponderó adecuadamente los elementos objetivos y subjetivos.
- (23) Además, no se realiza un análisis contextual que demuestre la existencia de una intención por parte del PAN para beneficiarse de dicha conducta, por lo que la calificación como grave ordinaria es desproporcionada.
- (24) Además, del análisis de la situación la conducta señalada por la autoridad que fue considerada como una omisión de carácter formal, es evidente que no se acreditó afectación alguna a la equidad en la contienda y que no existió beneficio electoral indebido, ya que en el mejor de los casos fue una deficiencia en la acreditación de la materialidad del gasto.
- (25) La autoridad responsable no acreditó la existencia de dolo, ya que el PAN reportó oportunamente la operación en el SIF, aunado a que se afectó el elemento de previsibilidad, ya que no estaba en posibilidad razonable de conocer que el estándar de acreditación aplicado sería distinto al previsto en la normativa vigente al momento de los hechos.

V. ESTUDIO DEL FONDO

- (26) Esta Sala Superior considera que lo alegado por el PAN resulta **infundado** e **inoperante**, dado que la facultad de la autoridad fiscalizadora de comprobar la materialidad del gasto en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tiene sustento en el principio constitucional de transparencia del destino de recursos de los partidos, derivado del deber de

verificación de la veracidad y autenticidad de las operaciones reportadas, aunado a que, de los elementos aportados durante la fiscalización, así como en el procedimiento sancionador, no se advierte que se haya acreditado su materialidad. Asimismo, se considera que la sanción está debidamente individualizada.

A. Consideraciones y fundamentos

- (27) A fin de garantizar la existencia de un sistema integral de fiscalización y comprobación de los recursos que reciben y gastan los partidos políticos, es de resaltarse que el Poder Permanente Reformador de la Constitución estableció, en el artículo 41, base II de la Constitución general, las modalidades de financiamiento público que corresponde ser entregadas a los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, sin realizar distinción alguna, estableció que en la Ley se señalarán las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.
- (28) En el tercer párrafo de la base constitucional mencionada, se dispone que en la propia Ley se ordenarán los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.
- (29) En ese sentido, el contenido normativo de la base constitucional de referencia, analizada en su integridad, permite a este órgano jurisdiccional advertir que los procedimientos que se prevean en la Ley para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, rigen para la fiscalización de todos los ingresos y egresos bajo el principio de transparencia.
- (30) Lo anterior, tiene por finalidad garantizar la congruencia y plenitud del sistema de fiscalización, ya que la rendición de cuentas claras es una obligación permanente de los partidos políticos, máxime cuando se trata del control y vigilancia de la aplicación y destino de recursos de origen preponderantemente público.
- (31) Así, las atribuciones de control, verificación, investigación y comprobación conferidas a la autoridad administrativa electoral rigen tanto para la fiscalización de los recursos empleados en las precampañas y campañas, como para las actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos.

- (32) También se debe recordar que en el artículo transitorio segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución general, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció el deber de regular en la ley, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, para establecer las facultades del INE para comprobar el origen y destino de los ingresos y egresos, y asegurar la máxima publicidad y veracidad esos movimientos.
- (33) Lo anterior revela que la potestad fiscalizadora del INE tiene un fundamento constitucional expreso y se rige por el principio de transparencia verificación en el uso de los recursos de los partidos, derivado del deber de verificación de la veracidad y autenticidad de las operaciones reportadas, lo que implica la posibilidad de exigir los elementos necesarios para identificar plenamente a los contratantes y las operaciones que llevan a cabo operaciones los partidos y la validación de las mismas.
- (34) Ello es así porque el proceso de fiscalización y los procedimientos sancionadores en la materia comprenden el ejercicio de **las funciones de control, comprobación, investigación, información, y asesoramiento**, que **tienen por objeto verificar la veracidad** de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.³

B. Aplicación retroactiva de la materialidad

- (35) A juicio de esta Sala Superior es **infundado** lo alegado por el PAN, ya que, como se ha explicado con antelación, la facultad del INE de verificar la materialidad de las operaciones realizadas por los partidos políticos tiene como base normativa el principio de transparencia verificación en el uso de recursos de los partidos derivado del deber de verificación de la veracidad y autenticidad de las operaciones reportadas, la cual es de rango constitucional y está prevista desde la reforma de dos mil catorce. En efecto, el PAN parte de la premisa inexacta de que la facultad de verificar la

³ Similares consideraciones sostuvo esta Sala Superior al resolver el diverso SUP-RAP-758/2017.

materialidad de las operaciones de los partidos políticos es una norma que introdujo en fecha posterior a la comisión de la infracción.

- (36) Se debe recordar que la infracción que quedó acreditada en la resolución impugnada data del año dos mil diecinueve y el argumento del PAN se centra en que en ese año no estaba establecida la materialidad en el Reglamento de Fiscalización, ya que según manifiesta ello se reguló hasta dos mil veintitrés; sin embargo, como se ha expuesto, la facultad de fiscalización bajo revisión de la materialidad de las operaciones es un deber del INE que data del año dos mil catorce a fin de cumplir el principio de transparencia del destino de recursos de los partidos, de ahí que no le asista razón al recurrente y sea **infundado** lo alegado.
- (37) Al respecto se debe precisar que lo anterior tiene sustento en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, bases II, y V, apartado B, numeral 6 y 7 segundo párrafo, de la Constitución general; 190, 196 y 199, párrafo 1, incisos c), y h), de la Ley Electoral, de los que se desprende que:
- El INE es la autoridad facultada para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a través del Consejo General.
 - El INE debe garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.
 - La UTF tiene, entre otras, facultad para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, seguir los procedimientos sancionadores y para requerir información complementaria vinculada con esos informes, así como la facultad de verificar la materialidad de las operaciones de los partidos políticos con los proveedores, para cumplir el principio de transparencia en el uso de los recursos de los partidos, derivado del deber de verificación de la veracidad y autenticidad de las operaciones reportadas.
- (38) Cabe recordar que esta Sala Superior ha señalado⁴ que la función de vigilancia en la aplicación de los recursos correspondiente a las autoridades electorales se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, **en última instancia, de investigación**. Esto, tiene el fin de asegurar la transparencia en la actuación de los sujetos

⁴ Véase el diverso SUP-RAP-21/2024.

obligados, sin que la fiscalización pueda entenderse como una afectación a tales sujetos.⁵

- (39) Recordemos que la fiscalización de los partidos políticos se lleva a cabo mediante dos tipos de procedimientos que se regulan por reglas propias, pero resultan complementarios entre sí. Uno de ellos es el de la revisión de informes, el cual tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados, en los que la autoridad tiene la obligación de verificar si la información aportada resulta veraz. El otro es el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia fiscalización.
- (40) En el primer supuesto —procedimiento de revisión— los entes fiscalizados informan conforme a la administración de sus recursos, los ingresos recibidos y los gastos realizados, en tanto que la función fiscalizadora **se centra en la comprobación** de lo reportado en los respectivos informes, esto es, la función de la autoridad no se limita a la revisión de la documentación presentada en el registro de las operaciones, se extiende a la verificación de que ellos serán veraces a fin de cumplir el principio de transparencia del destino de recursos, lo que implica la comprobación de que efectivamente se realizaron; lo anterior, se traduce en la veracidad y materialidad de las operaciones, de tal suerte que, el reporte de las operaciones que se haga genera una presunción de legalidad y le correspondería al INE acreditar la irregularidad que se presume a partir de los elementos de prueba que recabe.⁶
- (41) Como resultado de esa refutación, la autoridad electoral puede instaurar el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, en el cual no solo está en condiciones de desplegar una mayor acción investigadora, **sino que tiene el deber ineludible de hacerlo, al estar presente la utilización de recursos públicos y con ello contar con mayores elementos para realizar búsquedas de información.**
- (42) Esto es así ya que, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, la UTF se encuentra obligada a **investigar la veracidad de los hechos** que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance, **agotando las líneas de investigación** posibles, las

⁵ Criterio asumido en el SUP-RAP-345/2023.

⁶ Véase lo resuelto en los SUP-RAP-687/2017 y acumulados, SUP-RAP-53/2020 y SUP-RAP-397/2021.

cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al Derecho, sin que sean admisibles las pesquisas generales, de conformidad con la tesis jurisprudencial 67/2002, de esta Sala Superior⁷.

- (43) Así, la prueba de la materialidad de las operaciones se basa en el principio ontológico de la prueba, conforme al cual, lo ordinario se presume y lo extraordinario se acredita, por lo que si la autoridad fiscalizadora pone en duda la materialidad de las operaciones no puede exigir pruebas que no sean acordes con la naturaleza de la operación verificada o que resulten desmedidas por no atender a parámetros de razonabilidad y objetividad de los medios de convicción exigidos, según los bienes o servicios amparados, pues esa carga probatoria no puede imponer extremos imposibles y deben admitirse los elementos de convicción que puedan ser suficientes para evidenciar racionalmente la materialidad de la operación puesta en entredicho.
- (44) En ese sentido, si el INE desde el año dos mil catorce tiene la facultad de revisar la materialidad de las operaciones de los partidos políticos en la fiscalización de los recursos para cumplir el principio de transparencia del destino de recursos de los partidos—lo cual se extiende y es aplicable a los procedimientos sancionadores de la materia— es evidente que no le asiste razón al PAN.

C. Presunción de la materialidad

- (45) Esta Sala Superior considera que lo alegado por el PAN es **infundado**, ya que parte de la premisa inexacta de que la autoridad responsable tenía todos los elementos para acreditar la materialidad de la operación, debido a que de las pruebas aportadas en la fiscalización no se puede llegar a la presunción que se establece en el criterio aislado que cita de un Tribunal Colegiado de Circuito, relativo a que el estándar probatorio para acreditar la materialidad de las operaciones amparadas en comprobantes fiscales no

⁷ De rubro “*QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA*”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

debe ir más allá de lo objetivo y razonable según la naturaleza de la operación.

- (46) En principio se debe precisar que el CG del INE consideró que el motivo del procedimiento se centró en tres ejes fundamentales:
- Constatar si los recursos corresponden a gastos de campaña del Proceso Electoral 2018-2019.
 - Constatar el registro de gastos del partido con los prestadores de servicios Electoral Experts Safeguarding, S.C y RCA Contadores Públicos, S.C.
 - Constatar la veracidad de las personas que participaron en las capacitaciones y servicios contables para las campañas.
- (47) Así, en lo atinente al agravio en estudio, el CG del INE resolvió que, en cumplimiento al principio de exhaustividad, agotó todos los medios de prueba a su alcance de la información recibida y recabada para la resolución del procedimiento; así, obtuvo que RCA Contadores Públicos S.C. facturó al PAN \$1,650,000.00 (un millón seiscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de servicios contables para las campañas del estado de Aguascalientes.
- (48) Al revisar la póliza PN-DR-260/06-19, que el PAN registró, relativa a los servicios de RCA Contadores Públicos S.C. no se localizó evidencia de los servicios prestados en Aguascalientes, toda vez que en el SIF solo obra la factura, aviso de contratación y la nota de crédito.
- (49) La autoridad responsable solicitó información al SAT sobre la razón social RCA Contadores Públicos S.C., y obtuvo que cuenta con estatus de “activa” y dada de alta desde el veintisiete de febrero de dos mil dieciocho como “Otros servicios relacionados con la contabilidad y Servicios de contabilidad y auditoría”, aunado a que no se le localizó dentro de algún listado del SAT, es decir, que no hay presunción de que sea una empresa incumplida, no localizada o facturera.
- (50) De igual forma obtuvo datos sobre su situación financiera, mediante el oficio 103-05-2021-0667 de fecha veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, en el cual el SAT informó que no obra en las bases de datos registros de declaraciones anuales por los ejercicios dos mil diecinueve —periodo

SUP-RAP-21/2026

revisado al PAN y en el cual RCA Contadores Públicos S.C. emitió la factura— y dos mil veinte, por lo que no fue posible remitir las mismas.

- (51) El SAT informó que de las declaraciones informativas de operaciones con terceros en dos mil diecinueve, RCA Contadores Públicos S.C. reportó operaciones con doscientas dieciocho personas físicas y morales por \$1,692,722.00 (un millón seiscientos noventa y dos mil, setecientos veintidós pesos 00/100 M.N.).
- (52) Asimismo, de los requerimientos que hizo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, obtuvo que RCA Contadores Públicos S.C. tiene una cuenta bancaria a su nombre en el banco Banorte y de los estados de cuenta remitidos, se puede observar movimiento mensual en la cuenta bancaria, lo que hace suponer un flujo de operaciones.
- (53) Adicionalmente, llevó a cabo otras diligencias de investigación, de las que destaca el cruce de afirmación entre las personas afiliadas al PAN con los socios de RCA Contadores Públicos, S.C. teniendo como resultado que Benito Ramírez Gordillo, se encuentra afiliado a ese instituto político desde el cinco de noviembre de dos mil catorce.
- (54) Por otra parte, a requerimiento de la autoridad responsable, el IMSS contestó en el oficio 09-52-17-9073/2608/2022 que RCA Contadores Públicos, S.C., no tuvo registrados empleados durante el periodo dos mil diecinueve. Derivado de ello, la responsable realizó diversas solicitudes de información al proveedor sobre sus empleados o colaboradores contratados en dos mil diecinueve, a lo que manifestó que:

“(…)

6. El servicio prestado al Partido Acción Nacional, se realizó en el año de 2019 estrictamente con personal de mi firma, y con el apoyo de prestadores de servicios bajo la modalidad de honorarios asimilados a salarios, y la prestación del servicio se llevó a cabo justo hace seis años, en la actualidad dicho personal ya no labora en mi firma, y los documentos acreditantes, conforme al artículo 30 del Código Fiscal de la Federación, ya fueron destruidos y/o archivados no encontrados para poder proporcionarlos.”

- (55) Por lo que la responsable consideró que no se pudo corroborar que el proveedor haya contado con las seis personas que detalló en el contrato para la realización de las actividades con el PAN, máxime que no obra en el expediente prueba alguna que haga posible la confirmación de que efectivamente se haya contado con el citado personal.



- (56) Por tanto, la responsable concluyó que en el expediente no obran pruebas que acrediten la materialidad de los servicios prestados, ya que el PAN se limitó agregar a su escrito de contestación una hoja simple membretada del proveedor, sin sello de recepción de esa autoridad, ni fecha, la cual es signada por Benito Ramírez Gordillo (socio), y que contiene un listado de supuestos trabajadores que participaron en el contrato TN/CA/19/162, el mismo no produce certeza, ya que RCA Contadores Públicos S.C. no proporcionó esa lista cuando compareció al procedimiento, aunado a que el mismo debía obrar en el SIF, sin que ello fuera así.
- (57) Además, el listado no cuenta con RFC, CURP, domicilio y/o currículos de los supuestos empleados, ni se anexaron copias de credencial para votar, comprobante de domicilio, copia de cédula o comprobantes de estudio, para tener certeza de la existencia de las personas y la prestación del servicio.
- (58) La responsable expuso que, aunado a las deficiencias de la información contenida en el listado presentado por el PAN, existen contradicciones evidentes, como que RCA Contadores Públicos S.C. manifestó expresamente que quienes dieron la capacitación ya no laboran para la persona moral y en el listado presentado por el PAN está Benito Ramírez Gordillo, como Gerente General, persona que tiene la calidad de socio en la sociedad civil y aparece en como capacitador en calidad de gerente, siendo, además, quien contestó el requerimiento de información en el sentido de que no se tenían los datos del personal que participó en la capacitación.
- (59) Asimismo, precisó que no coinciden los puestos o cargos presentados en el anexo único del contrato con los proporcionados por el PAN en el listado anexo a su respuesta al emplazamiento.
- (60) Por lo anterior y de conformidad con lo establecido en los artículos 15, párrafo 1, fracción II; 16, párrafo 2; y 21, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, no existen elementos de los cuales se pueda obtener presuntivamente información útil para poder acreditar la veracidad y materialidad de las operaciones contratadas por el PAN con el citado proveedor.
- (61) Ello, porque las pruebas que obren en el expediente sólo harán prueba plena cuando a juicio de la autoridad generen convicción sobre la veracidad

de los hechos, al concatenarse con los demás elementos, conforme a la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral federal.

- (62) En ese sentido, la autoridad responsable tuvo como **fundado** el procedimiento sancionador, ya que concluyó que RCA Contadores Públicos S.C. no proporcionó ni acreditó la prestación de sus servicios al PAN en Aguascalientes, debido a que solo se limitó a entregar factura, acta constitutiva, y contrato de la prestación de sus servicios y el aludido partido político tampoco acreditó la materialidad, ya que solo proporcionó en el SIF la factura, aviso de contratación y la nota de crédito, y al comparecer al procedimiento solo aportó un listado de personas, que no contiene dato alguno que haga presumir la veracidad de su contenido, dadas la contradicciones precisadas.
- (63) De lo anteriormente resumido se advierte que la investigación buscaba evidenciar si el PAN había realizado la erogación conforme a las previsiones normativas en materia de fiscalización, resaltando que la facultad indagatoria del INE se despliega conforme a las circunstancias de cada caso, pero siempre **procurando el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad**, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, con independencia a que su finalidad también sea la de **esclarecer el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos**⁸.
- (64) Por tanto, si la pretensión del PAN es que se tenga por acreditada la materialidad del gasto solo con la expedición de la factura que había sido aportada en la fiscalización de dos mil diecinueve, acorde al criterio aislado de un Tribunal Colegiado de Circuito, es insuficiente para tener por efectivamente celebrado el curso, ya que como razonó la responsable, el partido político no aportó elementos mínimos para acreditar que el curso realmente fue impartido y de la contestación del proveedor se advierten contradicciones y ausencia de elementos para comprobar que se celebró, por lo que es **infundado** lo alegado.

⁸ Véase lo sostenido, entre otros, en el SUP-RAP-171/2022 y acumulados, SUP-RAP-172/2021, así como en el SUP-RAP-68/2023.

- (65) Además, se debe recordar que la actividad probatoria necesariamente debe encauzar su labor hacia una doble finalidad institucional: la averiguación de la verdad formal o procesal;⁹ y una decisión que –basada en esa verdad– permita a las y los justiciables **conocer las razones que sustentan una determinada resolución**.¹⁰
- (66) Por tanto, ante la ausencia de elementos que acreditaran la materialidad, fue ajustado a Derecho que la responsable llevara a cabo diversas diligencias con la finalidad de esclarecer sí en realidad se llevó a cabo el curso o no, de ahí que no se puede tomar como válida la pretensión del PAN de que con la sola factura se tenga por acreditada presuntivamente la materialidad del gasto.
- (67) Máxime que la autoridad fiscalizadora detectó esta irregularidad durante las investigaciones realizadas en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, por lo que el PAN debió aportar todos los elementos necesarios para acreditar la materialidad el gasto, lo cual no aconteció, de ahí que resulte **infundado** lo alegado. Además, se debe precisar que el recurrente no controvierte frontalmente las diligencias llevadas a cabo por la autoridad fiscalizadora, así como tampoco los hallazgos ni los razonamientos de valoración para la existencia de la infracción.

D. Individualización de la sanción

- (68) A juicio de esta Sala Superior lo alegado por el PAN es **infundado**, dado que la individualización de la sanción está debidamente fundada y motivada, ya que la autoridad responsable sí realizó un análisis integral de las circunstancias del caso y ponderó adecuadamente los elementos objetivos y subjetivos.
- (69) En principio, la responsable consideró las circunstancias de modo, tiempo y lugar, exponiendo que la falta corresponde a la **acción** consistente en *registrar operaciones con falta de veracidad*, lo cual aconteció durante la fiscalización del gasto ordinario del ejercicio dos mil diecinueve, por

⁹ En efecto, la finalidad de la prueba es establecer, a la luz de las razones que tenemos la verdad de ciertas afirmaciones.

¹⁰ Lo anterior, porque la finalidad de la prueba es: 1) la fijación formal de los hechos; 2) la obtención del conocimiento por parte de la autoridad resolutoria; y, 3) la obtención de la verdad.

capacitación en Aguascalientes y por un monto de **\$1,650,000.00 (un millón seiscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)**.

- (70) Calificó la falta como dolosa, ya que a su juicio se acreditó el dolo directo, porque se cumple con el elemento intelectual o cognitivo, toda vez que se tiene certeza de que el PAN conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización, por lo que tenía conciencia de su obligación de rendir cuentas de conformidad de forma veraz. Asimismo, se cumple el elemento volitivo ya que resulta indubitable que el sujeto ostentó la intención de no informar verazmente a la autoridad fiscalizadora al registrar gastos por un servicio no prestado, esto es, la intención del sujeto fue engañar a la autoridad, en tanto entregó documentación con información no veraz.
- (71) Por lo que hace a las normas transgredidas consideró que al actualizarse diversas faltas sustanciales por no reportar con veracidad los egresos, se vulnera de manera directa la certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, lo que se traduce en **faltas de resultado** que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados. Asimismo, concluyó que el PAN no es reincidente.
- (72) Por lo anterior, consideró que las irregularidades se tradujeron en faltas de carácter **sustantivas o de fondo**; en consecuencia, calificó como **graves especiales** las infracciones, por lo que procedió a imponer la sanción considerando que la misma debe resultar en una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, por lo que optó por imponer como sanción, la reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, consistente en el equivalente al **200% (doscientos por ciento)** sobre el monto involucrado **\$1,650,000.00 (un millón seiscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)**, cantidad que asciende a un total de **\$3,300,000.00 (tres millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.)**.
- (73) Como se evidencia de lo anteriormente resumido, el CG del INE sí tomó en cuenta las particularidades del caso, analizó la conducta desplegada, expresó cuáles fueron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, expresó qué bienes jurídicos se afectaron, asimismo analizó la intencionalidad, la trascendencia de la conducta a la normativa y el tipo de infracción, por lo

que no le asiste razón al PAN en cuanto al alegato de que la autoridad responsable no realizó un análisis integral de las circunstancias del caso ni ponderó adecuadamente los elementos objetivos y subjetivos, derivado de que, como se ha analizado sí realizó ese estudio detallado.

- (74) Asimismo, se debe precisar que el PAN se limita a exponer que la autoridad no llevó a cabo este estudio exhaustivo, sin controvertir las razones que la responsable dio, de ahí que también se considere **inoperante** lo aducido.
- (75) En diverso orden de ideas, resultan **inoperantes** los agravios relativos a que la calificación de la conducta como grave ordinaria es desproporcionada y al haberse considerado como una omisión de carácter formal la falta, no se acreditó afectación alguna a la equidad en la contienda y que no existió beneficio electoral indebido, ya que en el mejor de los casos fue una deficiencia en la acreditación de la materialidad del gasto.
- (76) Lo inoperante de esos argumentos radica en que el PAN no controvierte las razones dadas por la responsable, derivado de que en la resolución no se consideró como grave ordinaria la falta ni de carácter formal, por lo que al expresar de forma genérica estos argumentos, sin controvertir frontalmente los razonamientos de la responsable, se considera que son **inoperantes** las alegaciones.
- (77) Finalmente, también resulta **inoperante** el agravio en que el PAN argumentó que no se acredita el dolo, ya que reportó oportunamente la operación en el SIF, aunado a que se afectó el elemento de previsibilidad, debido a que no estaba en posibilidad razonable de conocer que el estándar de acreditación aplicado y sería distinto al previsto en la normativa vigente al momento de los hechos.
- (78) La inoperancia radica en que el PAN hace depender su argumentación de que resultaría fundado el agravio relativo a que se aplicó de forma retroactiva la materialidad como parte de la fiscalización; sin embargo, esta Sala Superior ya determinó que la materialidad tiene sustento en el principio de transparencia del destino de recursos de los partidos derivado del deber de verificación de la veracidad y autenticidad de las operaciones reportadas, como parte de la fiscalización, por lo que sí resultaba aplicable, de ahí que el partido debió acreditar mediante los elementos de prueba idóneos, la materialidad del gasto, lo que no aconteció.

E. Conclusión

- (79) Al haber resultado **infundados e inoperantes** los conceptos de agravio del PAN, lo procedente conforme a Derecho es **confirmar**, en la parte controvertida, la resolución impugnada.

VI. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en la parte controvertida, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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.