



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SCM-RAP-8/2021

**RECURRENTE:**  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADA:**  
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIO:**  
HIRAM NAVARRO LANDEROS

Ciudad de México, a 3 (tres) de marzo de 2021 (dos mil veintiuno).

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública **revoca parcialmente** la resolución INE/CG644/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional, del ejercicio 2019 (dos mil diecinueve) en la Ciudad de México y Puebla, para los efectos precisados en esta sentencia.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
ANTECEDENTES.....	2
RAZONES Y FUNDAMENTOS .....	4
PRIMERA. Jurisdicción y competencia .....	4
SEGUNDA. Cuestión previa.....	5
TERCERA. Requisitos de procedencia.....	5
CUARTA. Planteamiento del caso .....	7
4.1 Causa de pedir .....	7
4.2 Pretensión.....	7

4.3 Controversia.....	7
QUINTA. Estudio de fondo .....	7
5.1. Síntesis de Agravios .....	¡Error! Marcador no definido.
5.2. Suplencia .....	7
5.3. Análisis de fondo.....	7
Conclusión 1-C3-CM .....	7
Conclusión 1-C10-CM .....	21
Conclusión 1-C1-PB .....	26
Conclusión 1-C2-PB .....	37
SEXTA. Efectos.....	46
R E S U E L V E .....	47

## G L O S A R I O

<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dictamen</b>	INE/CG643/2020 Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional, del ejercicio 2019 (dos mil diecinueve)
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Partidos</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Recurrente, Partido o PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>Reglamento o Reglamento de Fiscalización</b>	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b>SIF</b>	Sistema Integral de Fiscalización
<b>Unidad de Fiscalización o UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

## A N T E C E D E N T E S



**1. Dictamen.** La Comisión de Fiscalización del INE aprobó el Dictamen.

**2. Resolución impugnada.** El 15 (quince) de diciembre de 2020 (dos mil veinte), el Consejo General del INE emitió la resolución impugnada en la que, entre otras cosas, sancionó al Partido con diversas multas.

**3. Recurso de apelación.** El 21 (veintiuno) de diciembre del año pasado, el PAN interpuso recurso de apelación ante la Sala Superior.

**4. Acuerdo de escisión y remisión a la Sala Regional.** El 20 (veinte) de enero de 2021 (dos mil veintiuno)<sup>1</sup>, el pleno de la Sala Superior -en el recurso de apelación SUP-RAP-14/2021-escindió la demanda y ordenó remitir una porción a esta Sala Regional para que resolviera exclusivamente lo concerniente a su ámbito de competencia por conclusión y entidad federativa -Ciudad de México y Puebla-.

**5. Turno.** El 22 (veintidós) de enero, fueron recibidas las constancias en esta Sala Regional, ese mismo día se integró el expediente con la clave SCM-RAP-8/2021 y se turnó a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

**6. Requerimiento.** El 2 (dos) de febrero, la magistrada formuló requerimiento a la autoridad responsable para que remitiera diversa documentación.

---

<sup>1</sup> En adelante, las fechas citadas deberán entenderse como referidas al 2021 (dos mil veintiuno), salvo otra mención expresa.

**7. Admisión y cierre de instrucción.** El 15 (quince) de febrero, la magistrada admitió la demanda y en su oportunidad se cerró la instrucción en este recurso.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente recurso, interpuesto por el PAN, a fin de impugnar la resolución INE/CG644/2020 del Consejo General del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido, del ejercicio 2019 (dos mil diecinueve), en el entendido que la Sala Superior determinó -en el SUP-RAP-14/2021-, que le correspondía a esta Sala Regional resolver, exclusivamente, lo concerniente a su ámbito de competencia -Ciudad de México y Puebla-; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la ejerce jurisdicción de conformidad con:

**Constitución:** Artículos 41 base VI y 99 párrafo cuarto fracción III.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** Artículos 184, 185, 186-III a), 192 párrafo primero y 195-I.

**Ley de Medios:** Artículos 3.2 b), 40.1 b) y 44.1 b).

**Ley de Partidos:** Artículo 82.1

**Acuerdo General 1/2017,** emitido por la Sala Superior, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución a las Salas Regionales, cuando se interpongan



contra actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en materia de fiscalización, relacionados con informes presentados por los partidos políticos nacionales con registro estatal.

**Acuerdo INE/CG329/2017.** Aprobado por el Consejo General del INE, que establece el ámbito territorial de cada una de las 5 (cinco) circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera<sup>2</sup>.

**SEGUNDA. Cuestión previa.** Considerando el acuerdo de escisión referido, esta Sala Regional considera que únicamente le corresponde conocer la impugnación del PAN contra las conclusiones 1-C3-CM, 1-C10-CM, 1-C1-PB, y 1-C2-PB de la resolución impugnada.

Esto, pues de la demanda inicial, no se advierte la formulación de otro agravio encaminado a controvertir alguna conclusión relacionada con entidades en las que esta Sala Regional ejerza jurisdicción y competencia.

**TERCERA. Requisitos de procedencia.** El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 7.1, 8.1, 9.1, 40.1 b) y 42.1 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

**a) Forma.** El PAN presentó su demanda por escrito ante el INE, haciendo constar su nombre y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para dichos efectos, identificó la resolución impugnada, expuso los hechos y agravios que estimó pertinentes, y ofreció pruebas.

---

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación fue interpuesto en el plazo de 4 (cuatro) días hábiles que refieren los artículos 7 y 8 de la Ley de Medios, pues la resolución impugnada se emitió el 15 (quince) de diciembre del año pasado y al ser un asunto no relacionado con el desarrollo de un proceso electoral, el plazo para controvertirla transcurrió del 16 (dieciséis) de diciembre al 6 (seis) de enero de este año<sup>3</sup>, por lo que si presentó la demanda el 21 (veintiuno) de diciembre del año pasado, es oportuna.

**c) Legitimación y personería.** Este recurso es interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es el PAN, que, al ser un partido político, cuenta con la facultad para interponerlo, acorde con lo previsto en los artículos 13.1 a)-I y 45.1 a) de la Ley de Medios.

Además, quien suscribe la demanda en nombre del PAN, es su representante propietario ante el INE, quien cuenta con personería suficiente para comparecer en su nombre, lo que fue reconocido en el informe circunstanciado.

**d) Interés jurídico.** Está cumplido este requisito porque el PAN interpone el presente recurso contra la resolución que lo sancionó con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido, del ejercicio 2019 (dos mil diecinueve).

**e) Definitividad.** Está cubierto el requisito pues la Ley de Medios no prevé algún medio de defensa para combatir determinaciones del Consejo General del INE -como la que es

---

<sup>3</sup> Lo anterior, sin considerar del 19 (diecinueve) de diciembre del año pasado al 5 (cinco) de enero, por ser inhábiles, en términos de los puntos primero y segundo del Acuerdo General 3/2008 de Sala Superior.



objeto de esta controversia- que deba agotarse antes de acudir al recurso de apelación.

#### **CUARTA. Planteamiento del caso**

**4.1 Causa de pedir:** El Partido considera que la resolución impugnada transgrede los principios de legalidad y de exhaustividad, al sancionarle sin sustento por conductas que no cometió.

**4.2 Pretensión:** El PAN pretende que esta Sala Regional revoque la resolución impugnada y deje sin efectos las sanciones impuestas.

**4.3 Controversia:** La controversia a resolver consiste en determinar si la resolución impugnada está apegada a derecho y debe ser confirmada, o bien, si el PAN tiene razón y deben quedar sin efectos las sanciones impuestas.

#### **QUINTA. Estudio de fondo**

**5.1. Suplencia.** Por tratarse de un recurso de apelación, lo procedente es que esta Sala Regional supla la deficiencia en el planteamiento de los agravios, aplicando en lo conducente el artículo 23.1 de la Ley de Medios.

#### **5.2. Análisis de fondo**

##### **Conclusión 1-C3-CM<sup>4</sup>**

En esta conclusión el Consejo General sancionó al PAN porque reportó egresos por concepto de un estudio de imagen corporativa que carece de objeto partidista por un importe de \$150,800.00 (ciento cincuenta mil ochocientos pesos)

---

<sup>4</sup> Visible a partir de la página 33 de la demanda.

Contra dicha conclusión el Partido señala que la fundamentación y motivación de la resolución impugnada es incorrecta, pues de conformidad con los artículos 41 de la Constitución, 25.1 n) y 72 a) de la Ley de Partidos, estos tienen la obligación de aplicar el financiamiento que reciban exclusivamente para los fines para los que fueron entregados.

En ese sentido, indica que de manera expresa, la Constitución y la Ley de Partidos, señalan cuáles son los fines de los partidos políticos, y debe entenderse que pueden realizar todos los actos necesarios para hacer efectivos dichos fines; es decir, tienen facultades implícitas para lograr esos fines, por lo que cualquier acto celebrado para cumplirlos debe ser considerado lícito.

Por ello, una adecuada imagen pública de las personas dirigentes de un partido político es un mecanismo de comunicación necesario para conseguir que las ideas, mensajes y programas del partido sean efectivamente comunicados y generen confianza ciudadana, para lograr los fines del partido.

De ahí que considera que el análisis realizado por el Consejo General del INE fue incorrecto, pues el estudio de la imagen pública de dirigentes del PAN tuvo por finalidad cumplir un objeto partidista, por lo que no puede ser tildado de ilícito.

Aunado a ello, refiere que aun suponiendo sin conceder que se considere que la conducta es sancionable, la graduación de la sanción impuesta por el Consejo General del INE está indebidamente motivada y es desproporcionada, pues reconoce que la infracción consistió en una omisión culposa, que no





existió pluralidad de conductas, no hubo reincidencia y al momento de contratar el servicio el Partido actuó de buena fe.

Esta Sala Regional califica como **infundados** los agravios.

En primer término, es importante señalar, que tal y como lo reconoce el Partido en su demanda, el artículo 41 de la Constitución establece que los partidos políticos, como entidades de interés público, deben cumplir sus fines; y ordena que la ley determine los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Como derecho de los partidos, está el de recibir financiamiento público, acorde a lo previsto en el artículo 23.1 d) de la Ley de Partidos, en relación con el citado 41 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 51 de la Ley de Partidos, dispone que los partidos políticos recibirán financiamiento público para sus actividades, el cual deberán destinar para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; gastos de campaña; y actividades específicas.

Ese financiamiento contempla los distintos fines que persiguen los partidos políticos, los cuales prevé el artículo 41 de la Constitución consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de personas ciudadanas y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

De igual forma, el artículo 25.1 n) de la Ley de Partidos, les impone la obligación de aplicar el financiamiento que reciban por cualquiera de las modalidades establecidas en la ley, **única y exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias**, para solventar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el artículo 23.1 d) de la misma ley.

Así, dicha norma establece la obligación de los partidos políticos de utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad -público y privado- **exclusivamente para los fines para los que fueron entregados**.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la obligación prevista en el artículo 21.1 n) de la Ley de Partidos, porque mediante el proceso relativo a la rendición de cuentas, los partidos políticos tienen el deber de comprobar que utilizaron los recursos tanto públicos como privados, para los fines que por mandato constitucional tienen encomendados.

Por ello, válidamente se puede concluir que el concepto “objeto partidista” aplicado a un gasto se refiere a que este se haya erogado persiguiendo los fines que constitucional y legalmente tienen los partidos políticos<sup>5</sup>.

En el caso, el Consejo General del INE consideró que el gasto relacionado con la **conclusión 1-C3-CM** carece de objeto partidista.

---

<sup>5</sup> Véase la resolución del recurso SUP-RAP-153/2019.



En la observación del oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/9578/2020 (primera vuelta), la UTF estableció lo siguiente:

Del análisis a la documentación presentada en el SIF, se observó que el sujeto obligado registró en las subcuentas “Asesoría y consultoría”, se identificó que la erogación fue por concepto de “servicios de creatividad, estudio de diseño de imagen y asesoramiento de manejo de medios y capacitaciones y cursos”; sin embargo, no presenta evidencia alguna que permita comprobar que el servicio fue materialmente otorgado, así mismo, omitió presentar las evidencias que determinen y justifiquen razonablemente, el cumplimiento del objeto partidista del gasto, como se detalla en el cuadro siguiente:

Subcuenta	Referencia Contable	Nombre del Proveedor	Concepto de la Póliza	Importe
Asesoría y capacitación	PN-DR-40/02-19	Publilime S.A. de C.V.	Provisión Publilime, S.A. de C.V. F-1783 por estudio de diseño de imagen pública y asesoramiento de manejos de medios (tesorería)	150,800.00 (ciento cincuenta mil ochocientos pesos)

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- Evidencia de los servicios de creatividad, estudio de diseño de imagen y asesoramiento de manejo de medios y del curso de nuevas tecnologías, proporcionados por el prestador de servicios.
- Los contratos de prestación de servicios en donde se establezcan claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubiere comprometido.
- **Las evidencias que justifiquen razonablemente que el objeto del gasto está relacionado con las actividades del partido.**
- El desglose analítico por cada servicio prestado, así como, su valor unitario en pesos.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e), de la LGIPE; 25, numeral 1, inciso n) de la LGPP y 374, del RF.

En respuesta a dicho oficio, el PAN manifestó:

Por lo que respecta a la presente observación, este Instituto Político considera pertinente manifestar a esta H. Autoridad que en primer término, la autoridad debe tomar en cuenta que la legislación electoral, y los criterios jurisprudenciales existentes, NO contemplan un catálogo de actividades que describan cuáles de estas contienen objeto partidario y cuáles no, más aún, NO existe en la legislación vigente de la materia, ni en los criterios jurisprudenciales, un concepto jurídico vinculante del significado y alcance de “objeto partidista”; de hecho, en la misma reglamentación se expone que es necesario que se efectúe una interpretación sistemática, funcional y armónica de toda la normatividad que regula la actividad de los partidos políticos para poder llegar a determinada clasificación. Esta situación, representa en sí misma un estado de franca y clara indefensión en perjuicio de los sujetos jurídicos