



## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SCM-RAP-10/2021

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADO:** HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

**SECRETARIAS:** RUTH RANGEL VALDES Y MARÍA DEL CARMEN ROMÁN PINEDA

Ciudad de México, tres de marzo de dos mil veintiuno<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar en lo que fue materia de impugnación** la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la cual se impuso una multa al Partido Acción Nacional con motivo de la omisión de reportar ingresos y gastos en los informes de campaña relativos a diversos procesos electorales locales y federal realizados en el dos mil quince.

### ÍNDICE

Glosario .....	2
Antecedentes .....	3
<b>Razones y fundamentos</b> .....	<b>4</b>
<b>PRIMERO.</b> Jurisdicción y Competencia .....	4

---

<sup>1</sup> En adelante, todas las fechas se entenderán referidas a dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.

## SCM-RAP-10/2021

<b>SEGUNDO.</b> Requisitos de procedencia -----	6
<b>TERCERO.</b> Contexto del asunto, agravios y metodología de estudio -----	8
I. Revisión de informes de campaña de ingresos y gastos 2014-2015-----	8
II. Procedimiento oficioso de fiscalización -----	8
III. Recurso de Apelación promovido por el Partido Acción Nacional ante Sala Superior y escisión-----	10
IV. Agravios -----	11
V. Metodología del estudio y precisión de las irregularidades controvertidas---	20
<b>CUARTO.</b> Estudio de fondo -----	21
1. Prescripción de la facultad sancionadora del Instituto Nacional Electoral y tardanza en la investigación -----	21
2. Retroactividad de leyes procesales -----	22
3. Indebida ampliación del objeto y personas del procedimiento oficioso -----	25
4. Indebida acreditación de la falta -----	27
5. Multa excesiva -----	44
<b>RESUELVE</b> -----	45

## GLOSARIO

<b>Actor, Apelante, Partido o PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>Autoridad Responsable o Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CFDI</b>	Comprobantes Fiscales Digitales por Internet
<b>Instituto o INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Electoral o LGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Resolución impugnada</b>	Resolución INE/CG577/2020 aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual fue emitida en un procedimiento oficioso para sancionar al PAN por diversas irregularidades en materia de fiscalización,



correspondiente al ejercicio dos mil quince.

**Sala Superior**

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**SIF**

Sistema Integral de Fiscalización

**UTF**

Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

## ANTECEDENTES

De las constancias que integran el expediente, y de los hechos narrados se advierte lo siguiente:

**1. Resolución impugnada (INE/CG577/2020).** El veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General emitió el acuerdo donde resolvió el expediente INE/P-COF-UTF/411/2015 y declaró fundado el procedimiento oficioso en materia de fiscalización instaurado en contra del PAN, determinando entre otras cosas, imponer una multa con motivo de la omisión de reportar ingresos y gastos en los informes de campaña relativos a diversos procesos electorales locales y federal realizados en el dos mil quince,

**2. Recurso de apelación ante Sala Superior.** El dos de diciembre de dos mil veinte, el representante propietario del PAN ante el Consejo General promovió recurso de apelación dirigido a (las magistradas y) los magistrados de Sala Superior de este Tribunal Electoral, en contra de la resolución anteriormente citada, al que le asignaron la clave de identificación SUP-RAP-132/2020.

**3. Resolución y Acuerdo Plenario.** El cuatro de febrero del año en curso, la Sala Superior de este Tribunal Electoral dictó sentencia en el sentido de confirmar la resolución impugnada, asimismo dictó acuerdo plenario mediante el cual escindió la demanda para efecto de que esta Sala Regional conociera de la omisión de reportar ingresos y gastos en los informes de campaña relativos a diversos

procesos electorales locales y federal realizados en el dos mil quince, en específico, en la Ciudad de México, por ser de su competencia.

**4. Recepción en Sala Regional.** Mediante oficio recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el seis de febrero, se remitió copia certificada del escrito de demanda, el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el mismo.

**5. Turno.** Por acuerdo de seis de febrero, el Magistrado Presidente ordenó integrar con su demanda y demás documentos el expediente como recurso de apelación correspondiéndole el número **SCM-RAP-10/2021**, y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

**6. Radicación.** Mediante acuerdo de diez de febrero, el Magistrado Instructor ordenó radicar en la ponencia a su cargo el expediente indicado.

**7. Admisión.** El quince siguiente, el recurso fue admitido a trámite.

**8. Cierre de Instrucción.** El tres de marzo, al considerar que no existía actuación pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo que el asunto quedó en estado de dictar sentencia.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, para controvertir la Resolución impugnada por la cual se le impuso



una multa con motivo de la omisión de reportar ingresos y gastos en los informes de campaña relativos a diversos procesos electorales locales y federal realizados en el dos mil quince, en la Ciudad de México, entidad que corresponde a la circunscripción en la cual ejerce su jurisdicción esta Sala Regional. Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución:** artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 186, fracción III inciso a) y 195 fracción I.

**Ley de Medios:** artículo 40 párrafo 1 inciso b) y 44 numeral 1 inciso b).

**Ley General de Partidos Políticos:** Artículo 82 párrafo 1.

**Acuerdo General 1/2017<sup>2</sup>** emitido por la Sala Superior el ocho de marzo de dos mil diecisiete, por el que determinó que los medios de impugnación que se presentaran contra los dictámenes y resoluciones que emitiera el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados correspondientes a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la entidad federativa atinente, perteneciente a su circunscripción, siempre que se relacionaran con los presentados por tales partidos políticos, respecto a temas vinculados al ámbito estatal.

---

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

**Acuerdo INE/CG329/2017**<sup>3</sup> de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

Esta Sala Regional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, numeral 1, 40, 42, y 45, de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente.

**I. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante el INE; en ella se hizo constar la denominación del actor, y quien acude en su representación asentó su nombre y firma autógrafa<sup>4</sup>. Igualmente se identifica la Resolución impugnada y la autoridad a la que se le imputa; se exponen los hechos y agravios en que se basa la impugnación, así como los preceptos legales presuntamente violados.

**II. Oportunidad.** La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

Lo anterior es así, en virtud de que la Resolución impugnada se emitió el veintiséis de noviembre y la demanda se presentó el dos de diciembre, es evidente que se realizó dentro de los cuatro días previstos por la Ley de Medios.

Ello porque, el plazo para la presentación de la demanda respectiva transcurrió del veintisiete de noviembre al dos de diciembre de dos

---

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

<sup>4</sup> Según se refiere en la sentencia emitida por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-132/2020, que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios ya que lo que se remitió a esta Sala Regional para la resolución de este recurso fue una copia certificada de la demanda con que se integró el referido expediente de la Sala Superior.



mil veinte<sup>5</sup>, por lo que, si la demanda fue interpuesta el señalado dos de diciembre, tal como se aprecia del sello de Oficialía de Partes estampado en el escrito de presentación de la demanda, es inconcuso que fue presentada de manera oportuna.

**III. Legitimación y personería.** El Partido se encuentra legitimado para promover el presente recurso, de conformidad con lo previsto en los artículos 13 párrafo primero inciso a) y 45 párrafo 1 inciso a) fracción I de la Ley de Medios citada, por tratarse de un partido político, que controvierte una resolución mediante la cual se determinó imponerle una multa por la omisión de reportar ingresos y gastos en los informes de campaña relativos a diversos procesos electorales locales y federal realizados en el dos mil quince.

De igual forma, se reconoce la personería de **Víctor Hugo Sondón Saavedra** como representante propietario del Partido ante el Consejo General, dado que, el Secretario del referido Consejo le reconoce tal calidad en su informe circunstanciado.

**IV. Interés jurídico.** El actor cuenta con interés jurídico para interponer el recurso, pues controvierte una Resolución emitida por la autoridad responsable, por virtud de la cual, determinó imponerle una multa por la omisión de reportar ingresos y gastos en los informes de campaña relativos a diversos procesos electorales locales y federal realizados en el dos mil quince, lo cual desde su perspectiva es violatorio de su esfera jurídica.

**V. Definitividad.** A juicio de esta Sala Regional, este requisito debe tenerse por satisfecho, pues no existe un diverso medio de

---

<sup>5</sup> Ello solo contando los días hábiles porque la controversia no se relaciona con un proceso electoral en curso, en términos del artículo 7.2 de la Ley de Medios y de la jurisprudencia 1/2009-SR11 de rubro **PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES** consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 4, dos mil nueve, páginas 23 a 25.

impugnación que le permita al recurrente cuestionar la Resolución impugnada.

Consecuentemente, al estar satisfechos los requisitos de procedencia propios del recurso de apelación y no advertirse la actualización de causa de improcedencia o sobreseimiento alguna, lo conducente es realizar el estudio de fondo del asunto.

**TERCERO. Contexto del asunto, agravios y metodología de estudio.**

**I. Revisión de informes de campaña de ingresos y gastos 2014-2015.**

El presente caso tiene su origen en la resolución del INE correspondiente a la revisión de los “Informes de Campaña de Ingresos y Gastos de los y las candidatas a los cargos de Diputados Federales, relativos al Proceso Electoral Federal 2014-2015”, mediante la cual se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del PAN porque derivado del análisis a los archivos CFDI proporcionados por el Servicio de Administración Tributaria, se observaron folios fiscales que soportaban operaciones realizadas entre el partido político y diversos prestadores de bienes o servicios, los cuales no fueron identificados en el SIF.

**II. Procedimiento oficioso de fiscalización.**

Como resultado de las investigaciones realizadas en el procedimiento oficioso, los elementos de prueba que se obtuvieron, las diligencias realizadas e información recabada, la autoridad fiscalizadora arribó, entre otras, a las siguientes conclusiones:

**• Folios fiscales no reportados por el PAN (fundado)**

En relación con **trece folios** fiscales que no fueron debidamente reportados en los informes de gastos de campaña del proceso 2014-



2015 concurrente y en el informe anual correspondiente al ejercicio de 2015 dos mil quince, el INE consideró que sí se acreditaba una infracción a la normativa electoral.

Concluyó que **diez de los folios** fiscales, cuyas operaciones ascienden al monto de \$474,513.56 (cuatrocientos setenta y cuatro mil quinientos trece pesos con cincuenta y seis centavos), no habían sido debidamente reportados, tenían el estatus de válidos, las operaciones amparadas constituían actos de propaganda electoral y, en atención a los elementos territorial, temporal y de finalidad, se podían considerar gastos de campaña.

Por lo tanto, estableció que se acreditó la infracción consistente en omitir reportar gastos de campaña en los informes correspondientes por parte del PAN y sus otrora candidatos y candidatas a cargos de elección popular.

**Relativo a lo que será materia de análisis en el presente recurso**, el INE consideró lo siguiente:

- Gastos de campaña no reportados en el marco del **Proceso Electoral Federal 2014-2015**.

Ámbito	Entidad Federativa	Folio Fiscal	Proveedor	Candidatura Beneficiada	Concepto	Importe
Federal	Distrito Federal	7DF4D923-EE82-277E-75F5-D08EE708CEB3	Balance of Business en México S.A. de C.V.	C. Claudia Jiménez Amador, otrora candidata a Diputada Federal por el Distrito 6, en Gustavo A. Madero, en el entonces Distrito Federal.	500. PZAS. PLAYERAS PUBLICITARIAS PARA DIPUTADA FEDERAL DISTRITO 6 CLAUDIA JIMENEZ. 1000.0 PZAS BOLSAS ROSADAS PARA DIPUTADA FEDERAL DISTRITO 6 CLAUDIA	\$30,740.00

- **Omisión de reportar gastos de campaña**

A partir de los elementos jurídicos y contextuales analizados (sobre la totalidad de las faltas acreditadas), el INE calificó de grave ordinaria la infracción y estableció sanciones diferenciadas

dependiendo del proceso electoral con el que tenía relación la omisión de reportar el gasto, estableciendo como multa el 150% ciento cincuenta por ciento sobre el monto involucrado tratándose de aquellas infracciones relacionadas con el proceso electoral federal y, en el caso de las sanciones por infracciones relacionadas con procesos locales, consistente en una reducción del 50% cincuenta por ciento de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes hasta alcanzar el monto de la multa.

En este sentido, relativa a la falta impugnada en este juicio, el INE estableció lo siguiente:

<b>Proceso electoral</b>	<b>Monto involucrado</b>	<b>150% ciento cincuenta por ciento del Monto involucrado</b>
Federal 2014-2015 (diputación federal distrito 6 del entonces Distrito Federal)	\$30,740.00 treinta mil setecientos cuarenta pesos	<b>\$46,055.70</b> <b>cuarenta y seis mil cincuenta y cinco pesos con setenta centavos</b>

**III. Recurso de apelación promovido por el PAN ante la Sala Superior y escisión.**

En contra de la resolución emitida en el procedimiento oficioso, el PAN promovió recurso de apelación ante la Sala Superior, recayéndole el número de expediente SUP-RAP-132/2020.

Al respecto, la Sala Superior, mediante Acuerdo Plenario de cuatro de febrero, decidió escindir la demanda para que ella: i) conociera lo vinculado con los gastos no reportados por el PAN en el informe relativo al periodo ordinario dos mil quince y los gastos no



reportados relacionados con el proceso electoral de la gubernatura en Nuevo León, ii) las Sala Regional conociera de lo relacionado con el proceso electoral federal (diputación).

#### **IV. Agravios.**

Del escrito de demanda se advierten dos apartados de agravios del Comité Ejecutivo Nacional y del Comité Directivo Estatal en Guanajuato; sin embargo, la demanda únicamente está firmada por el representante propietario del Consejo General del INE; por lo que esta Sala Regional analizará la totalidad de la demanda, sin hacer la distinción señalada por la demanda. En el entendido de que el análisis únicamente se realizará en torno a la omisión de reportar gastos del proceso federal electoral 2014-2015, respecto a la diputación federal del distrito 6 del entonces Distrito Federal (que constituye la parte escindida por la Sala Superior que determinó debía ser conocida y resuelta por esta Sala Regional).

Aclarado este punto, el PAN en su escrito de demanda señala como agravios que:

- La resolución sostiene que fue dictada bajo las reglas de la lógica, experiencia, sana crítica y principios rectores de la función electoral, pero a consideración del PAN no fue emitida y no bajo el principio “in dubio pro reo” (en caso de duda, se favorecerá a la persona acusada) pues de manera equivocada concluyó que el partido se benefició de propaganda que no fue reportada en el momento procesal oportuno, por el simple acto de que algunos proveedores no cancelaron sus folios fiscales y se encuentran en estatus de vigente.
- No se realizó una investigación exhaustiva respecto a las operaciones que el partido sostuvo con los proveedores, llevándose a cabo requerimientos que acreditaran la localización de un folio fiscal que el partido no había aceptado por errores involuntarios, tal y como lo manifiestan los

proveedores requeridos, así como exhibiendo toda la información y/o documentación que se localizaba.

- El INE no valoró lo planteado por las partes involucradas y aun así tuvo por acreditada la comisión de una conducta por parte del PAN bajo la lógica, la experiencia y sana crítica, imputándole un delito no comprobable, al suponer que el partido se benefició de diversos servicios que no reportó; sin que hubiera una autenticidad de las operaciones que el proveedor sostuvo con el partido como por ejemplo, cualquier documento legal que acreditara la relación jurídica cliente-proveedor como contrataciones, notas de remisión, Kárdex y/o pagarés. De las cuales solo se requirieron en el oficio INE/UTF/DRN/974/2020 y respecto a dos proveedores que corresponden a los nombres de “Publicidad Efectiva León S.A. de C.V (actualmente Editorial Martinica S.A. de C.V) y Enlace TPE S.A de C.V”, dejando un acto aislado de investigación a los demás proveedores.
- El INE no realizó una investigación exhaustiva para constatar la autenticidad de las operaciones señaladas porque los proveedores denominados “AP Impresiones S.A. de C.V., Barceloneta Solutions S.A. de C.V. y Balance of Business en México S.A. de C.V.” no fueron localizados o no dieron contestación. Fincando una sanción al partido sin tener mayores elementos que vinculen una violación a la normativa aplicable, omitiendo concluir una investigación en donde se allegue de todo elemento para poder constatar la autenticidad de las operaciones señaladas y solicitar a otras autoridades ejercer acciones para la localización de los proveedores emisores de los folios.
- El INE no tomó en cuenta lo manifestado por el partido en diversos escritos, sobre que no cuenta con los elementos suficientes y necesarios para desvincular un folio fiscal vigente, ya que dicha acción no es propia, sino de un tercero,



por lo que el INE impuso sanciones que carecen de una debida fundamentación y motivación, pues no cuenta con elementos suficientes y necesarios para acreditar que el partido omitió reportar un gasto del que se haya beneficiado en proceso electoral u ordinario del ejercicio fiscal dos mil quince, ya que únicamente parte de una suposición de un folio fiscal vigente, sin revisar la documental que se le fue proporcionada en diversos escritos.

- Durante el ejercicio dos mil quince hasta el dos mil dieciocho no se tenía la viabilidad de vincular un pago efectuado por el cliente al proveedor, sino hasta el ejercicio dos mil diecinueve, cuando se crea y aplica al CFDI el complemento para la recepción de pago, el cual tiene como objetivo facilitar la conciliación de las facturas emitidas.
- Es conocido que el esquema de emisión y cancelación de CFDI, presentó diferentes problemáticas que se han subsanado a lo largo del tiempo, mediante la actualización de las plataformas que opera el SAT, así mismo se han identificado por la autoridad hacendaria; sin embargo, el único que puede iniciar el proceso de cancelación es el emisor del comprobante, lo que conlleva a dejar en estado de indefensión al partido.
- En el marco de atención a los requerimientos que realizó la autoridad de fiscalización, el partido negó categóricamente haber solicitado y/o recibido los folios fiscales objeto de la sanción, entre los que se encuentra el del proveedor "Balance of Business en México S.A. de C.V", por un importe de \$30,740.00 (treinta mil setecientos cuarenta pesos con cero centavos), cuya sanción impuesta ascendió a \$46,055.70 (cuarenta y seis mil cincuenta y cinco pesos con setenta centavos).