



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

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SCM-RAP-75/2021

**RECURRENTE:**  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADA:**  
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIA:**  
SILVIA DIANA ESCOBAR CORREA

Ciudad de México, a 2 (dos) de septiembre de 2021 (dos mil veintiuno)<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **confirma**, en lo que fue materia de controversia, la resolución INE/CG1378/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al actual proceso electoral local en el estado de Puebla, por lo que hace al Partido Acción Nacional.

## G L O S A R I O

<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>1</sup> Las fechas citadas corresponden al presente año, salvo precisión de uno distinto.

<b>Dictamen Consolidado</b>	Dictamen consolidado INE/CG1376/2021, que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los partidos políticos y las coaliciones políticas locales, de las candidaturas a cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Puebla
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>PAN o recurrente</b>	Partido Acción Nacional
<b>Resolución Impugnada</b>	Resolución INE/CG1378/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Puebla

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

**1. Resolución Impugnada.** En sesión ordinaria celebrada el 22 (veintidós) de julio, el Consejo General aprobó la Resolución Impugnada, en la cual, entre otras cosas, impuso diversas sanciones al recurrente.

### **2. Recurso de apelación**

**2.1. Presentación y turno.** Inconforme con la sanción impuesta, el 26 (veintiséis) de julio, el recurrente interpuso este recurso ante el INE, quien lo remitió a la Sala Superior y esta mediante acuerdo de presidencia de 31 (treinta y uno) de julio -a su vez- lo remitió a esta Sala Regional, que lo recibió el 3 (tres) de agosto y dio origen a la integración del expediente SCM-RAP-75/2021, que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

**2.2. Instrucción.** El 5 (cinco) de agosto, la magistrada instructora tuvo por recibido el expediente; luego de diversos requerimientos, el 26 (veintiséis) de agosto, admitió el recurso de apelación; y en su oportunidad, cerró la instrucción.

## R A Z O N E S   Y   F U N D A M E N T O S

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver este recurso de apelación, al ser promovido por un partido político para controvertir la Resolución Impugnada, por la que el Consejo General lo sancionó por diversas irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado; lo que tiene fundamento en:

- **Constitución:** artículos 41 párrafo tercero base VI, 94 párrafo primero, y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción VIII.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 164, 165, 166-III-a) y 166-III-g), 173.1, 176-I y 176-XIV.
- **Ley General de Partidos Políticos:** artículo 82.1.
- **Ley de Medios:** artículos 3.2-b), 40.1-b), 42 y 44.1-b).
- **Acuerdo INE/CG329/2017<sup>2</sup>,** del Consejo General, en que establece el ámbito territorial de esta cuarta circunscripción plurinominal y a la Ciudad de México como su cabecera.
- **Acuerdo General 1/2017<sup>3</sup>,** como criterio orientador, por el cual la Sala Superior determinó que los medios de impugnación contra dictámenes y resoluciones del Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los

---

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

<sup>3</sup> Emitido por la Sala Superior de este Tribunal el 8 (ocho) de marzo de 2017 (dos mil diecisiete) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 (dieciséis) de marzo de ese año.

partidos políticos nacionales con acreditación estatal y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la circunscripción que corresponda a la entidad federativa atinente.

**SEGUNDA. Requisitos de procedencia.** Este recurso de apelación reúne los requisitos para estudiar la controversia, establecidos en los artículos 7, 8, 9.1, 13.1-a)-I, 40.1-b) 42 y 45.1-b)-I de la Ley de Medios.

**2.1. Forma.** El recurrente presentó la demanda por escrito, en que constan la denominación del partido político y el nombre y firma autógrafa de su representante, señaló domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto, identificó la resolución impugnada y la autoridad responsable, mencionó los hechos, expuso agravios y ofreció pruebas.

**2.2. Oportunidad.** La demanda es oportuna, toda vez que la Resolución Impugnada fue emitida en la sesión de 22 (veintidós) de julio y la demanda fue presentada el 26 (veintiséis) siguiente<sup>4</sup>, por lo que, con independencia de la fecha de notificación, resulta evidente que fue interpuesta en el plazo de 4 (cuatro) días previsto para tal efecto.

**2.3. Legitimación y personería.** El recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso, al tratarse de un partido político nacional que fue sancionado con relación a los informes de campaña de candidaturas locales; y quien suscribe la demanda es el representante propietario del PAN ante el Consejo General, como está reconocido en el informe circunstanciado.

---

<sup>4</sup> Como se advierte del sello de la oficialía de partes común del Instituto Nacional Electoral que está en la demanda, visible en la hoja 8 del expediente de este recurso.

**2.4. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico porque en la Resolución Impugnada se le sancionó con motivo de las irregularidades encontradas respecto de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Puebla, lo que -alega- afecta su esfera jurídica.

**2.5. Definitividad.** El requisito está satisfecho, pues la norma electoral no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado antes de acudir a esta instancia para controvertir la Resolución Impugnada.

### **TERCERA. Estudio de fondo**

#### **3.1. Síntesis del agravio**

El recurrente expone como agravio único que la Resolución Impugnada vulnera los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución, en virtud de un estudio sesgado, que no fue exhaustivo y que no asegura el principio de certeza ni es congruente, al llegar a conclusiones contrarias al principio de legalidad. Precisa que la fuente del agravio es la Resolución Impugnada en cuanto a la conclusión 1\_C5\_PB, consistente en la omisión de abrir 213 (doscientas trece) cuentas bancarias respecto de sus candidaturas.

En consideración del recurrente, la autoridad responsable no analizó todos y cada uno de los elementos que fueron presentados, en los registros de ingresos y egresos, en las respuestas a los oficios y en los informes, en los que se incluían los estados de cuenta, conciliaciones bancarias y contratos de apertura de las 213 (doscientas trece) contabilidades, de los que

se advierte que se abrió una cuenta centralizada (como se manifestó en respuesta al oficio de errores y omisiones).

Así, el recurrente dice que en el Dictamen Consolidado la autoridad responsable se limita a señalar que no se abrieron las 213 (doscientas trece) cuentas bancarias y fundamentar la observación en el artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización, sin advertir que no era necesario abrir esas cuentas, ya que el gasto fue ejercido de forma centralizada y en cada uno de los informes que se presentaron en el Sistema Integral de Fiscalización del INE se adjuntó la información al respecto, lo que -en concepto del recurrente- no está prohibido por el Reglamento de Fiscalización, conforme a su artículo 54.9, pues las disposiciones de precampaña y campaña guardan la misma característica para la comprobación de gastos; de ahí que el recurrente estime que la autoridad responsable no razona por qué sanciona al PAN a pesar de haber abierto una cuenta centralizada, así como reportar los ingresos y egresos.

### 3.2. Estudio del agravio

Conclusión
1_C5_PB El sujeto obligado omitió abrir 213 (doscientas trece) cuentas bancarias respecto de sus candidatos (y personas candidatas).

En el anexo del Dictamen Consolidado, correspondiente al recurrente, se observó que:

#### **Bancos**

*El sujeto obligado omitió reportar las cuentas bancarias aperturadas para el manejo de recursos de campaña, como se detalla en el **Anexo 1** del presente oficio.*

[...]

[el Anexo 1 es un archivo Excel, con un listado de 213 (doscientas trece) contabilidades, en las que se precisa el ID (identificador), cargo, nombre de la persona candidata y municipio]



Al respecto, en respuesta<sup>5</sup> al oficio de errores y omisiones, el recurrente manifestó que

*No hubo apertura de cuenta bancaria individual, ya que las operaciones fueron centralizadas en la cuenta Concentradora con ID 101402 cuenta bancaria número [número de cuenta], se anexa contrato de la cuenta antes mencionada en la contabilidad de acuerdo a lo detallado en el Anexo 1 del presente oficio. La aclaración antes descrita, deberá tener por satisfechos los extremos prescritos en los artículos 54, numerales 1, inciso b), 2, 3 y 8, 59, numeral 1 y 277, numeral 1, inciso e), del RF.*

No obstante ello, la autoridad administrativa electoral determinó que la observación no fue atendida aun cuando manifestó que las operaciones fueron centralizadas en la cuenta concentradora referida, pues no quedó atendida por 213 (doscientas trece) cuentas bancarias de campaña no abiertas.

Así, en el Dictamen Consolidado se determinó que el PAN incumplió lo dispuesto en el artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización, por la omisión de apertura de 213 (doscientas trece) cuentas bancarias para el manejo de sus recursos de la campaña.

Por ello, en la Resolución Impugnada, para calificar la falta<sup>6</sup>, se determinó que:

- a. El tipo de infracción correspondía a una omisión.
- b. Se vulneró artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización, en el marco de la revisión de los informes de campaña correspondientes al actual proceso electoral en Puebla.
- c. Existió culpa en el obrar.
- d. Se vulneró sustancialmente la certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos, como principios rectores de la actividad electoral; por lo que el sujeto obligado violó los valores antes establecidos y afectó a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

---

<sup>5</sup> Hoja 13 del escrito presentado por el PAN.

<sup>6</sup> Hojas 55 a 60 de la Resolución Impugnada.

- e. Las irregularidades acreditadas imputables al sujeto obligado se traducen en una falta de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, arriba señalado.
- f. Se trató de una falta sustantiva o de fondo, que vulnera la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- g. El sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta en estudio.

En ese sentido, la falta se calificó como grave ordinaria y, para la imposición de la sanción, el Consejo General consideró<sup>7</sup>:

- La gravedad de la falta.
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- Que, con la actualización la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe de campaña correspondiente.
- Que el sujeto obligado omitió abrir 213 (doscientas trece) cuentas bancarias.
- Que hay singularidad en la conducta cometida.

Por tanto, el Consejo General impuso al recurrente la sanción<sup>8</sup> prevista en el artículo 456.1-a)-III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, equivalente a 50 (cincuenta) Unidades de Medida y Actualización

---

<sup>7</sup> Hoja 61 de la Resolución Impugnada.

<sup>8</sup> Hojas 61 a 62 de la Resolución Impugnada.



por cada cuenta bancaria no abierta, es decir 10,650 (diez mil seiscientos cincuenta) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio 2021 (dos mil veintiuno), lo que da un total de \$954,453.00 (novecientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos cincuenta y tres pesos).

\* \* \*

Para esta Sala Regional el agravio es **infundado**, porque -en términos del artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización- los partidos políticos tienen la obligación de abrir una cuenta bancaria para cada candidatura, por lo que fue apegado a derecho que el Consejo General determinara que el PAN omitió abrir 213 (doscientas trece) cuentas bancarias para el manejo de sus recursos de la campaña de las candidaturas locales en Puebla, para lo cual sí atendió los informes presentados y lo manifestado al responder el oficio de errores y omisiones.

Para el estudio del agravio es necesario partir de que el recurrente reconoce que no abrió 213 (doscientas trece) cuentas bancarias respecto de sus personas candidatas en el actual proceso electoral local en Puebla, pero estima que no era necesario abrirlas ya que sí abrió una cuenta centralizada y para cada candidatura reportó los ingresos y egresos.

El artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización dice:

Cuentas bancarias para candidatos [y candidatas]

1. Para la administración de los recursos en efectivo que los precandidatos y candidatos reciban o utilicen para su contienda, el partido o coalición deberá abrir una cuenta bancaria para cada uno.

La norma pone énfasis en la **obligatoriedad de abrir una cuenta bancaria para cada candidatura**, a fin de administrar los recursos en efectivo que las candidatas y los candidatos reciban o utilicen. Por tanto, contrario a lo afirmado por el

recurrente, la norma es clara en cuanto a abrir tantas cuentas bancarias como candidatas o candidatos “reciban o usen” recursos en efectivo.

Para esta Sala Regional tal obligación es acorde con los principios de certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos, como principios rectores de la actividad electoral, pues ello permite la fiscalización eficaz de los recursos de cada una de las candidaturas.

Así, mediante la apertura de las diversas cuentas bancarias, se garantiza y comprueba el uso y destino de los recursos con que cuenta cada una de las candidaturas.

En ese sentido, la Sala Superior estableció<sup>9</sup> que la disposición contenida en el artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización estaba en armonía con los principios que rigen el modelo de fiscalización, entre los cuales se encuentra que la información financiera y contable de los ingresos y gastos de las y los candidatos debe reflejarse y capturarse en los sistemas de apoyo que desarrolle la autoridad fiscalizadora a efecto de que pueda realizar la labor de verificación de la información en tiempo real y con la debida oportunidad.

Ahora bien, esta Sala Regional considera que no es aplicable para las candidaturas lo dispuesto en el artículo 54.9 del Reglamento de Fiscalización, ya que -contrario a lo señalado por el recurrente- solo es aplicable a las precampañas.

En efecto el artículo 54.9 del Reglamento de Fiscalización establece que *“En el caso de precampaña, el partido podrá abrir cuentas centralizadas siempre y cuando lleve el control de los*

---

<sup>9</sup> Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-351/2016.



*ingresos y egresos de cada uno de los precandidatos”*; es decir, tal párrafo es en sí una excepción a la obligación de abrir cuentas bancarias, que solo incluye expresamente a las precandidaturas (las que incluso también están señaladas en el artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización), pero no a las candidaturas.

Así, partiendo de que el **PAN sí tenía la obligación de abrir 213 (doscientas trece) cuentas bancarias** con relación a sus candidaturas para el actual proceso electoral local en Puebla, y reconoce que no lo hizo, es que **fue correcto que la autoridad fiscalizadora considerara que la falta estaba acreditada**, aun considerando las manifestaciones del PAN al respecto, pues no cumplió el referido artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización.

Como se señaló, en el Dictamen Consolidado se hizo referencia a los informes presentados por el PAN, a las observaciones que tuvo la autoridad al respecto, así como a la respuesta al oficio de errores y omisiones correspondiente; sin embargo, la autoridad concluyó (1\_C5\_PB) que la observación no fue atendida.

En ese sentido, el **Consejo General sí consideró los informes y las manifestaciones** que el recurrente hizo con relación a la conclusión 1\_C5\_PB, pero estimó que ello no era suficiente para tener por atendida la observación y por cumplida la norma al respecto.

Cabe señalar que la obligación contenida en el artículo 59.1 del Reglamento de Fiscalización se integra por 2 (dos) elementos torales respecto a su ejecución, el primero alude a que reciban recursos y el segundo tiene que ver con su uso. De estos conceptos queda claro que la construcción de la exigencia se ancla en que por el solo hecho de recibir o usar, se deberá abrir una cuenta, sin que pueda advertirse que la disyunción o

separación sobre los elementos (recibir o usar) implique una salvedad para no hacerlo<sup>10</sup>.

En el caso, el PAN solo estima que no debía abrir 213 (doscientas trece) cuentas bancarias, al haber abierto una cuenta centralizada para todas sus candidaturas locales en Puebla, sin que alegue que sus candidatas y candidatos no recibieron o usaron recursos en efectivo.

Por tales razones, al considerar que se analizaron todos los informes y manifestaciones del PAN, y que fue correcto que se concluyera que la falta estaba acreditada, es evidente que la autoridad responsable sí fue exhaustiva<sup>11</sup> y la Resolución Impugnada está debidamente fundada y motivada<sup>12</sup>.

Finalmente, cabe señalar que el recurrente solo controvierte la determinación de que la falta estuvo acreditada, sin controvertir

---

<sup>10</sup> Razón similar fue dada por la Sala Guadalajara al resolver el recurso de apelación SG-RAP-19/2016.

<sup>11</sup> El principio de exhaustividad de las resoluciones, contenido en el artículo 17 de la Constitución, consistente en que las autoridades cuyas resoluciones admitan ser revisadas -a través de la interposición de un medio de impugnación- están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento, y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria; lo que otorga certeza jurídica a las partes. Ello, según la jurisprudencia 43/2002 emitida por la Sala Superior de rubro **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN** (consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 [dos mil tres], página 51).

<sup>12</sup> El artículo 16 párrafo 1 de la Constitución establece la obligación de todas las autoridades -entre las que están las administrativas electorales- de fundamentar y motivar sus actos y resoluciones. Hay una indebida fundamentación cuando se invoca el precepto legal pero no es aplicable al asunto, y una incorrecta motivación cuando el dispositivo legal es aplicable pero las razones que establece la autoridad están en disonancia con el contenido de la norma; conforme a la jurisprudencia I.3o.C. J/47 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR** (consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008 [dos mil ocho], página 1964).

la imposición de la sanción ni los elementos tomados en cuenta para ello.

\* \* \*

Así, ante lo infundado del agravio, lo procedente es **confirmar**, en lo que fue materia de controversia, la Resolución Impugnada.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

## R E S U E L V E

**ÚNICO. Confirmar**, en lo que fue materia de controversia, la Resolución Impugnada.

**Notificar personalmente** al PAN; **por correo electrónico** al Consejo General; y, **por estrados** a las demás personas interesadas.

**Informar vía correo electrónico** a la Sala Superior, en términos del punto de acuerdo segundo inciso d) de su acuerdo general 1/2017.

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el acuerdo general 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.