



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-40/2023

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA EN
FUNCIONES DE MAGISTRADA:** ELENA PONCE
AGUILAR

SECRETARIA: MARTHA DENISE GARZA OLVERA

COLABORÓ: NATALIA MILÁN NÚÑEZ

Monterrey, Nuevo León, a veinticinco de enero de dos mil veinticuatro.

Sentencia definitiva que revoca, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución INE/CG629/2023 controvertidos, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral omitió motivar y razonar debidamente la acreditación de la conducta infractora.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| GLOSARIO | 1 |
| 1. ANTECEDENTES | 2 |
| 2. COMPETENCIA | 2 |
| 3. PROCEDENCIA | 2 |
| 4. ESTUDIO DE FONDO | 3 |
| 4.1. Materia de la controversia | 3 |
| 4.2. Decisión | 3 |
| 4.3. Justificación de la decisión | 4 |
| 5. EFECTOS | 10 |
| 6. RESOLUTIVOS | 11 |

GLOSARIO

| | |
|----------------------------------|--|
| CNBV: | Comisión Nacional Bancaria y de Valores |
| Constitución Federal: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| INE: | Instituto Nacional Electoral |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| SIF: | Sistema Integral de Fiscalización |
| PAN: | Partido Acción Nacional |
| UTF: | Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral |

1. ANTECEDENTES

1.1. Resolución INE/CG629/2023. El uno de diciembre de dos mil veintitrés¹, el Consejo General del *INE* aprobó la resolución INE/CG629/2023, a través de la cual impuso diversas sanciones al apelante por irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del *PAN*, correspondientes al ejercicio 2022, entre otros, en **San Luis Potosí**.

1.2. Acuerdo de Sala SUP-RAP-367/2023. En contra de lo anterior, el siete de diciembre, el *PAN* interpuso recurso de apelación.

El diecinueve siguiente, la Sala Superior de este tribunal reencauzó a esta Sala Regional la demanda presentada por el recurrente.

1.3. Recurso de apelación SM-RAP-40/2023. El veintisiete de diciembre, se recibió en la Oficialía de Partes de ese órgano jurisdiccional el recurso que nos ocupa.

2. COMPETENCIA

2

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este asunto, por controvertirse una determinación emitida por el Consejo General del *INE* relativa a la revisión de los informes de ingresos y gastos del *PAN*, correspondiente al ejercicio 2022, en el estado de San Luis Potosí, entidad federativa en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 176, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en relación con el 44, párrafo 1, inciso b), de la *Ley de Medios*, así como el Acuerdo de Sala SUP-RAP-367/2023.

3. PROCEDENCIA

El recurso de apelación es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la *Ley de Medios*, de conformidad a lo razonado en el auto de admisión correspondiente².

¹ Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintitrés, salvo distinta precisión.

² Visible en los autos del expediente principal.



4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

➤ Resolución impugnada INE/CG629/2023

El *PAN* controvierte el dictamen consolidado INE/CG628/2023 y la resolución INE/CG629/2023, en la cual el Consejo General del *INE* le impuso al *PAN* diversas sanciones con motivo de las irregularidades detectadas en la revisión de informes de ingresos y gastos del ejercicio 2022.

Por cuanto hace al estado de San Luis Potosí, la responsable impuso al recurrente la siguiente sanción controvertida:

| CONCLUSIÓN | INFRACCIÓN | MONTO DE SANCIÓN |
|-----------------|---|--|
| 1.25-C42-PAN-SL | 1 falta de carácter sustancial o de fondo: El sujeto obligado realizó un inadecuado uso de recursos al contratar con proveedores relacionados con dirigentes, generándoles un beneficio económico personal indebido, por un importe de \$1,665,253.32 | \$1,665,253.32 (100% del monto involucrado) Consistente en una reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes |

➤ Planteamientos ante esta Sala

En contra de la resolución INE/CG629/2023, el *PAN* refiere que la sanción carece de una debida fundamentación y motivación, porque se basa en suposiciones que la autoridad fiscalizadora realizó sin tener la base legal para hacerlo y sin tener pruebas que acrediten su dicho.

Finalmente, el *PAN* solicita que su escrito de demanda sea analizado a través de la figura de la suplencia en la deficiencia de la queja.

Cuestión a resolver

Con base en los agravios expuestos, se analizará si la sanción impuesta carece o no de una debida fundamentación y motivación.

4.2. Decisión

Esta Sala Regional considera que deben **revocarse**, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución combatidos porque el *INE* omitió motivar y razonar debidamente la acreditación de la conducta infractora, consistente en el inadecuado uso de recursos al contratar con

proveedores relacionados con dirigentes partidistas, toda vez que no justifica de qué forma concluyó que existe un vínculo comercial entre dichas personas, en perjuicio del principio de legalidad.

4.3. Justificación de la decisión

➤ Fundamentación y motivación

De conformidad con el principio de legalidad, todos los actos y resoluciones electorales se deben sujetar invariablemente a lo previsto en la *Constitución Federal* y a las disposiciones legales aplicables.

Por ello, los actos y las resoluciones de la materia deben cumplir con las exigencias de fundamentación y motivación, mismas que se consagran, de manera enunciativa mas no limitativa, en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Federal* y 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, por regla general, conforme al artículo 16 de la *Constitución Federal*, estas exigencias se cumplen, la primera, con la precisión los preceptos legales aplicables al caso y, la segunda, con la expresión de las circunstancias o razones jurídicas que justifiquen la aplicabilidad de las disposiciones correspondientes.

Por otra parte, se considera pertinente distinguir entre la falta y la indebida fundamentación y motivación, ya que existen diferencias sustanciales entre ambas. La falta de fundamentación y motivación es la omisión total en que incurre la autoridad responsable, al no citar el o los preceptos que considere aplicables y por no expresar los razonamientos lógico-jurídicos suficientes y adecuados para justificar la aplicación de las normas jurídicas.

En tanto, la indebida fundamentación y motivación se presenta en un acto o resolución cuando la autoridad correspondiente invoca algún precepto legal que no es aplicable al caso concreto o cuando las circunstancias particulares del caso no justifican la decisión efectuada.

En este sentido, la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia total de tales requisitos; en tanto que la indebida fundamentación y motivación supone una deficiencia en la cita de la normativa aplicable, o bien, en las razones que justifican su adopción.

La obligación de motivar funciona como una garantía frente a la arbitrariedad



y como un mecanismo de control del ejercicio del poder público. Esta obligación, se extiende no únicamente en lo que respecta a los criterios interpretativos, sino también en cuanto a las decisiones sobre los hechos (decisiones fácticas), de ahí que se deban motivar todas las pruebas, y no realizar una “motivación selectiva”. Es decir, quien juzga debe hacer explícitas las razones por las cuales un enunciado sobre los hechos puede tenerse o no por probado.

4.3.1. La resolución impugnada carece de debida fundamentación y motivación

El *PAN* refiere que el *INE*, para motivar la sanción combatida, empleó facultades discrecionales y presuntivas que la normatividad aplicable no le otorga al concluir que el partido recurrente cometió una falta por haber realizado *un inadecuado uso de recursos al contratar con proveedores relacionados con dirigentes, generándoles un beneficio económico personal indebido*.

Ello, porque considera que ilegalmente, y sin ningún elemento probatorio, concluyó que los proveedores aludidos³ guardan relación comercial con dirigentes del Comité Directivo Estatal de dicho partido político en San Luis Potosí, porque las operaciones observadas fueron efectuadas *entre personas morales en cuya acta constitutiva aparece como accionista Joel Robledo Rodríguez, Titular de la Secretaría de Formación y Capacitación del PAN en San Luis Potosí*.

Al respecto afirma que los artículos 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 72 del Reglamento Interior del *INE* no señalan facultades discrecionales y/o presuntivas del *INE*, al contrario, la ley es muy clara en señalar que todas sus actuaciones deben ser apegadas al principio de legalidad y certeza jurídica.

De este modo, el recurrente refiere que la responsable lo sancionó con base en una presunción pues no demostró con evidencias el vínculo entre los dirigentes y los proveedores, por lo tanto, estima que su accionar carece de total sustento jurídico.

Le asiste la razón al *PAN*.

³ César Luis Pardo Grimaldo, Jocelyn Lizzet Ocejo González y Damaris Elizabeth Sánchez Herrera

De la revisión de los autos, se desprende que, en los oficios de errores y omisiones, la autoridad responsable, requirió, en el primero, detallar la relación existente entre la proveedora Jocelyn Lizzet Ocejo González y el titular de la Secretaría de Formación y Capacitación del *PAN*, llevó a cabo la solicitud de información requiriendo que se confirmara o rectificara la contratación de bienes o servicios realizada por el sujeto obligado con proveedores, y, posteriormente, requirió detallar la relación existente entre los proveedores Jocelyn Lizzet Ocejo González, Damaris Elizabeth Sánchez Herrera y César Luis Pardo Grimaldo, con el titular de la referida secretaría y diverso personal del partido.

En respuesta, el *PAN* argumentó que las operaciones fueron realizadas con apego estricto a la normatividad aplicable y que le resultaba materialmente imposible hacerse responsable de las operaciones que efectúan los proveedores con terceros, porque sale de su alcance y esfera jurídica.

Ahora, en el dictamen consolidado, la responsable determinó que el *PAN* no solventó la observación formulada y argumentó que, del análisis a los estados de cuenta bancarios de Joel Robledo Rodríguez, proporcionados por la *CNBV*, se confirmó que recibió transferencias de los proveedores Jocelyn Lizzet Ocejo González y Damaris Elizabeth Sánchez Herrera, como se detalló en los **ANEXO 25-PAN-SL y ANEXO 27-PAN-SL** del dictamen consolidado.

6

Referente al proveedor César Luis Pardo Grimaldo, del análisis a los estados de cuenta bancarios del proveedor, proporcionados por la *CNBV*, el *INE* observó que efectuó transferencias bancarias al personal que labora dentro del *PAN*, a saber:

- Martín Zacarias Ramírez Ramos (Secretario de Afiliación)
- Eduardo Zavala Moreno (sin registro en nómina, sin embargo, se expidieron cheques durante el 2022 a su favor por concepto de “gastos por comprobar” por \$697,150.00, por comisiones)
- María Margarita López Carrizalez (Auxiliar Administrativo de Oficialía Mayor)
- Daniela Guadalupe Loredó Araujo (Directora (a) de Secretaría general)

Lo anterior se detalló en el **ANEXO 26-PAN-SL** del dictamen.

Asimismo, el *INE* indicó que el sujeto obligado omitió señalar el vínculo que guarda Joel Robledo Rodríguez, Titular de la Secretaría de Formación y



Capacitación del PAN en San Luis Potosí con los proveedores Jocelyn Lizzet Ocejo González, Damaris Elizabeth Sánchez Herrera y César Luis Pardo Grimaldo.

A continuación, se detalla la totalidad de operaciones que efectuó el PAN con los tres proveedores señalados:

| Nombre | Importe de operaciones 2022 |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| César Luis Pardo Grimaldo | \$654,360.00 |
| Jocelyn Lizzet Ocejo González | \$456,672.00 |
| Damaris Elizabeth Sánchez Herrera | \$554,221.32 |
| Total | \$1,665,253.32 |

Ahora, en la resolución impugnada, el INE argumentó que la conducta del PAN actualizó una falta sustancial al destinar parte de sus recursos en la contratación de bienes y servicios **con empresas de carácter mercantil constituidas por funcionarios del propio partido político** durante el ejercicio 2022 revisado, lo cual vulneró sustancialmente el principio de legalidad.

Además, señaló que el hecho de que las empresas de las que *se adquieren diversos bienes y servicios sean propiedad de dirigentes del partido (personas morales/proveedores que tienen como accionistas a funcionarios directivos del PAN)* configura un claro e inequívoco fraude a la ley, pues se pervirtió el fin por el cual es otorgado el financiamiento.

La responsable estimó que la conducta llevada a cabo configuró una simulación al haber adquirido bienes y/o servicios de un proveedor (acto aparente) para en realidad hacer que funcionarios directivos del partido obtuvieran un beneficio económico personal **como accionistas y/o propietarios de la empresa que prestó el bien y/o servicio (acto real)**, desvirtuando los fines del financiamiento de los partidos políticos.

Por lo expuesto, esta Sala Regional estima que **le asiste la razón** al PAN cuando señala que el INE no motivó debidamente su decisión, ni expuso cómo arribó a la conclusión de que los dirigentes del partido tienen un vínculo de carácter comercial con los proveedores.

Ello, ya que de la revisión del dictamen consolidado y la documentación soporte, se advierte que la autoridad responsable únicamente basó su

determinación en la existencia de diversas transferencias bancarias de las personas señaladas como proveedores, que acreditan transacciones con diversos dirigentes del PAN.

Por su parte, en la resolución combatida, el INE argumentó que el partido actor adquirió bienes y servicios *con personas morales propiedad de diversos dirigentes del PAN*, lo cual atentó contra el principio de legalidad.

Sin embargo, a consideración de este órgano jurisdiccional, la responsable motivó indebidamente su decisión, ya que de los actos combatidos no se desprenden mayores argumentos o bases fácticas que demuestren la relación de los dirigentes del PAN con las personas morales aludidas.

Esto ya que la responsable analiza los movimientos de las cuentas bancarias de diversas personas físicas que fungen como proveedores del PAN sin que demuestre de qué forma las transferencias bancarias que se efectuaron a quienes ostentan un cargo en la dirigencia del partido acrediten un nexo de dichas personas con el suministro de servicios o productos que dichos proveedores efectúan al PAN para concluir, como lo asegura el INE en su resolución, que ello es suficiente para asegurar la existencia una simulación *que derivó en que diversos funcionarios directivos del partido obtuvieran un beneficio económico personal como accionistas y/o propietarios de la empresa que prestó el bien y/o servicio.*

Ahora, de la revisión de los anexos de la conclusión combatida (25, 26 y 27), únicamente se desprenden los movimientos de las cuentas bancarias de dos personas señaladas como proveedores y de un dirigente del PAN, a saber.



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES POLÍTICAS Y OTROS
INFORME ANUAL 2022
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
SAN LUIS POTOSÍ
ANEXO 25-PAN-SL

Movimientos de la cuenta bancaria de Jocelyn Lizzet Ocejo González, en la Institución financiera "BBVA México S.A.", número 0478388504

- a) El 11 de mayo de 2022, recibe una transferencia bancaria por \$53,360.00, el origen es la cuenta



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES POLÍTICAS Y OTROS
INFORME ANUAL 2022
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
SAN LUIS POTOSÍ
ANEXO 26-PAN-SL

Movimientos de la cuenta bancaria de Cesar Luis Pardo Grimaldo, en la Institución financiera "Banco del Bajío S. A.", número 0372640900201

- a) El 06 de agosto de 2022, recibe una transferencia bancaria por \$5,000.00, el origen es la cuenta



Movimientos de la cuenta bancaria de Joel Robledo Rodríguez, en la Institución financiera "Banco Mercantil del Norte S.A.", número 0413358097

- a) El 13 de enero de 2022, recibe una transferencia bancaria por \$1,500.00, el origen es la cuenta

A consideración de esta Sala Regional, el *INE* fue omiso en explicitar los motivos por los que dicha documentación resulta suficiente para acreditar el hecho, es decir, el porqué de ello es factible concluir que los dirigentes del *PAN* son accionistas y/o propietarios de las personas proveedoras, pues es de resaltarse que los proveedores a que se hace alusión son personas físicas y no morales, sin que la autoridad proporcione mayores elementos que sustenten la supuesta existencia de una relación comercial entre ellos.

Tratándose de personas morales proveedores, el documento idóneo para verificar quiénes forman parte de ella en su calidad de socios o accionistas, sería, a saber, el acta constitutiva, ya que dicho documento debe contener al menos la razón o denominación social; los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas que constituyan la sociedad; el objeto social, la duración, el importe de capital social, entre otros.

En el caso, la responsable únicamente analizó los movimientos de tres cuentas bancarias (de personas físicas) y, por ello, se estima que no se acreditó con prueba fehaciente alguna la existencia de una relación comercial entre las personas señaladas como proveedores y los dirigentes del instituto político recurrente.

Es decir, el *INE* partió de un único hecho probado (la existencia de transferencias bancarias entre los proveedores y el partido) a un hecho presumido, consistente en una relación de carácter mercantil entre los proveedores y las personas integrantes del *PAN*. Al respecto, si bien las presunciones funcionan para poder decidir en ausencia de prueba, es necesario que exista un enlace o nexo causal entre el hecho probado y el hecho presumido y, en este caso, el *INE* fue omiso en motivar la existencia de este vínculo.

En ese orden de ideas, no se comparte la decisión de la responsable, ya que se limitó a señalar que el actuar del *PAN* había sido una conducta infractora que vulneró el principio de legalidad, analizando únicamente los movimientos de las cuentas bancarias de un dirigente del *PAN* y de dos proveedores

personas físicas, pero no motivó ni expuso los argumentos que le permitieron arribar a la conclusión de la existencia de una relación mercantil entre dichas personas que derivara en la obtención de un indebido beneficio económico para dirigentes del partido por un inadecuado uso de recursos públicos en la contratación de bienes o servicios por parte del partido político.

Así, la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada radica en que la autoridad responsable no realizó un análisis de la supuesta relación mercantil entre los dirigentes del partido recurrente y las personas señaladas como proveedores, y de qué manera se vulneró el principio de legalidad.

En ese sentido, resulta fundado el agravio y es suficiente para **revocar, en lo que fue materia de impugnación**, los actos combatidos, al no estar debidamente fundados y motivados, ya que la responsable omitió razonar la acreditación de la conducta infractora.

5. EFECTOS

5.1. Se **revoca**, en lo que fueron materia de impugnación, la resolución impugnada INE/CG629/2023, así como el dictamen consolidado correspondiente, a fin de dejar sin efectos la conclusión sancionatoria **1.25-C42-PAN-SL**, así como la sanción impuesta.

5.2. Se **ordena** al *INE* emitir una nueva resolución en la que razone y motive, atendiendo a las particularidades del caso, si se acredita alguna infracción reprochable a dicho partido político y, en su caso, determine la sanción correspondiente.

El Consejo General del *INE* deberá realizar dentro del plazo de **quince días** lo anterior, y deberá informar lo conducente a esta Sala Regional, en un plazo de **veinticuatro horas** posteriores a que ello ocurra, primero por correo electrónico⁴, luego por la vía más rápida, remitiendo la documentación en original o copia certificada.

Con el apercibimiento que, de no dar cumplimiento a esta instrucción, se le podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 32 de la *Ley de Medios*.

⁴ A la cuenta de correo electrónico institucional cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx.



6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revocan**, en lo que fueron materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución controvertidos.

SEGUNDO. Se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que proceda conforme al apartado de efectos del presente fallo.

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

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilascho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.