



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-60/2022

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIO: JUAN ANTONIO PALOMARES
LEAL

COLABORÓ: JAVIER ASAF GARZA CAVAZOS

Monterrey, Nuevo León, a once de enero de dos mil veintitrés.

Sentencia definitiva que confirma, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado INE/CG729/2022 y la resolución INE/CG730/2022, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la que se sancionó al Partido Acción Nacional, por irregularidades encontradas en la revisión de informes **anuales** de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno en el Estado de **Nuevo León**, toda vez que: **a)** contrario a lo expuesto por el apelante, la autoridad fiscalizadora sí analizó y valoró tanto la argumentación como la documentación aportada durante el procedimiento de fiscalización, sin embargo determinó que éstas fueron insuficientes para solventar la observación respectiva, sin que en el particular se controvertan las consideraciones adoptadas para ello; y, **b)** son ineficaces los motivos de inconformidad dirigidos a controvertir la legalidad de la infracción acreditada y su respectiva sanción.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO	4
4.1. Materia de la controversia	4
4.1.1. Actos impugnados	4
4.1.2. Planteamientos ante esta Sala	4
4.1.3. Cuestión a resolver	5
4.2. Decisión	6
4.3. Justificación de la decisión	6
4.3.1. La autoridad fiscalizadora sí analizó la argumentación y documentación aportada por el apelante durante el procedimiento de fiscalización	6
4.3.2. Son ineficaces los motivos de inconformidad dirigidos a cuestionar la legalidad de la infracción y su sanción	9
5. RESOLUTIVO	10

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado:	Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Oficio de primera vuelta:	Oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe anual dos mil veintiuno (primera vuelta), del Partido Acción Nacional en el Estado de Nuevo León, identificado con el número INE/UTF/DA/13843/2022
Oficio de segunda vuelta:	Oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe anual dos mil veintiuno (segunda vuelta), del Partido Acción Nacional en el Estado de Nuevo León, identificado con el número INE/UTF/DA/17175/2022
PAN:	Partido Acción Nacional
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución:	Resolución 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, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, identificada con la clave INE/CG730/2022
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
Unidad Técnica:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

2

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Actos impugnados. El veintinueve de noviembre de dos mil veintidós¹, el Consejo General del *INE* aprobó el *Dictamen consolidado* y la *Resolución*, en las que impuso diversas sanciones al apelante derivado de múltiples

¹ Todas las fechas corresponden a la presente anualidad salvo precisión en contrario.



irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, en el Estado de Nuevo León.

1.2. Recurso de apelación [SUP-RAP-357/2022]. Inconforme, el cinco de diciembre de dos mil veintidós, el *PAN* interpuso recurso de apelación ante *Sala Superior*, el cual fue registrado con la clave SUP-RAP-357/2022.

1.3. Remisión de recurso de apelación a esta Sala Regional. Mediante acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, la *Sala Superior* ordenó remitir el recurso de apelación presentado a este órgano jurisdiccional al considerar que era competente, por razón de territorio, para conocer sobre la controversia planteada, asunto que fue registrado con la clave SM-RAP-60/2022.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el asunto, por tratarse de un recurso de apelación presentado contra el *Dictamen consolidado* y la *Resolución* del Consejo General del *INE* que sancionó al apelante por irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno en el Estado Nuevo León, entidad que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en el Acuerdo General 1/2017 de la *Sala Superior*, por el que se ordena la remisión de asuntos de su competencia a órganos colegiados regionales², en relación con los artículos 169, fracción XVI, 176, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 44 de la *Ley de Medios*; y, el acuerdo dictado por el Pleno de dicha superioridad, en el recurso de apelación SUP-RAP-357/2022.

3. PROCEDENCIA

El recurso 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 citada *Ley de*

² Relacionados con medios de impugnación contra dictámenes y resoluciones del Consejo general del *INE* vinculados con los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y partidos políticos con registro local.

Medios, conforme lo razonado en el auto de admisión del pasado tres de enero³.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Actos impugnados

El *PAN* controvierte el *Dictamen consolidado* y la *Resolución* en la que el Consejo General del *INE* le impuso diversas sanciones con motivo de múltiples irregularidades detectadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, en el Estado de Nuevo León.

A continuación, se identifica la única conclusión sancionatoria que en esta instancia se controvierte, la infracción acreditada, el tipo de falta, así como la sanción impuesta:

N°	Conclusión	Infracción	Tipo de falta	Sanción
1.	1.20-C1bis-PAN-NL	<i>El sujeto obligado omitió recibir aportaciones de militantes de forma individual y directa al órgano responsable del partido y en las cuentas aperturadas exclusivamente para dichos recursos, por un monto de \$83,353.00.</i>	Sustantiva o de fondo.	Reducción del veinticinco por ciento de la ministración mensual que corresponda por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar la cantidad de \$83,353.00. [100% del monto involucrado]

4

4.1.2. Planteamientos ante esta Sala

Inconforme, el *PAN* señala que la determinación sancionatoria respectiva contraviene el principio de legalidad y carece de congruencia, en esencia por lo siguiente:

- a) La autoridad fiscalizadora omitió valorar las razones puntuales y documentación brindada por el apelante al responder los oficios de errores y omisiones de la primera y segunda vuelta, pues pasó por alto que durante el procedimiento de fiscalización se puso a su disposición tanto la argumentación como la documentación comprobatoria exigida

³ Que obra en los autos de este expediente.



por la normatividad aplicable para tener por solventados los depósitos en efectivo menores a noventa Unidades de Medida y Actualización realizados, como lo son fichas de depósito, los recibos requisitados y firmados, así como la copia de identificación de cada uno de los militantes aportantes.

Motivo por el cual, refiere que, al haberse proporcionado a la autoridad fiscalizadora toda la documentación establecida en la normativa para acreditar la legalidad de las aportaciones realizadas por los militantes, la determinación ahora combatida es contraria a Derecho.

- b) Fue incorrecta la determinación adoptada por la autoridad fiscalizadora de tener por no atendida la observación respectiva y, con base en ello, sancionarlo, pues estima que su actuación fue arbitraria y sin bases normativas objetivas.

Lo anterior, porque el ordenamiento de fiscalización establece cuáles son los únicos supuestos que se deben cumplir para tener por acreditados los depósitos en efectivo realizados por militantes aportantes, sin que en éste se establezca que se deba cumplir con alguna formalidad adicional por parte de los sujetos obligados.

De ahí que, si para determinar que se incumplió con lo establecido en el artículo 104 Bis, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización*, la autoridad fiscalizadora partió de una formalidad no prevista en dicho numeral, como lo es un parámetro temporal y la territorialidad de la sucursal bancaria en donde se realizaron los depósitos, la acreditación de la infracción es contraria a Derecho, pues dicho incumplimiento se encuentra sustentado en una formalidad no prevista ni exigida en la normativa.

En ese sentido, precisa que, derivado de que la infracción parte de una exigencia que no se encuentra reglamentada en la normatividad de fiscalización, la sanción impuesta no emana de conducta alguna que se encuentre establecida legal ni reglamentariamente.

4.1.3. Cuestión a resolver

Con base en los conceptos de agravio del apelante, esta Sala Regional habrá de definir, en primer lugar, si la autoridad fiscalizadora omitió valorar la

argumentación y documentación que se aportó durante el proceso de fiscalización, y en segundo orden, de ser procedente, se verificará si la sanción impuesta se ajusta a la normatividad.

4.2. Decisión

Debe **confirmarse**, en la materia de la impugnación, el *Dictamen consolidado* y la *Resolución*, ya que contrario a lo argumentado por el apelante: **a)** la autoridad fiscalizadora sí analizó y valoró tanto la argumentación como la documentación aportada durante el procedimiento de fiscalización, sin embargo determinó que éstas fueron insuficientes para solventar la observación respectiva, sin que en el particular se controvertan las consideraciones de la autoridad sobre ese análisis y valoración; y, **b)** es ineficaz el diverso agravio dirigido a controvertir la legalidad de la infracción acreditada y su respectiva sanción.

4.3. Justificación de la decisión

4.3.1. La autoridad fiscalizadora sí analizó la argumentación y documentación aportada por el apelante durante el procedimiento de fiscalización

6 En esta instancia el apelante argumenta que la autoridad fiscalizadora omitió analizar y valorar tanto la argumentación como la documentación comprobatoria que aportó durante el procedimiento de fiscalización, con la cual estima debió tenerse por subsanada la observación relacionada con los depósitos en efectivo, inferiores a 90 Unidades de Medida y Actualización, realizados por militantes aportantes.

No le asiste la razón al partido apelante.

De las constancias que obran en autos se aprecia que, una vez iniciado el procedimiento de fiscalización, por *Oficio de primera vuelta* de dieciséis de agosto de dos mil veintidós, la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento del apelante los errores y omisiones derivados de la revisión del informe anual de dos mil veintiuno, en el cual, en lo que interesa, le hizo del conocimiento que de la revisión de la cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos por concepto de aportaciones de simpatizantes, advirtió cuarenta y ocho operaciones en efectivo, de forma sistemática registradas durante el mes de septiembre por un monto total de \$159,322.24 (ciento cincuenta y nueve mil trescientos veintidós pesos 24/100 M.N.), por lo cual solicitó presentar en el *SIF* las aclaraciones que estimara pertinentes.



En respuesta, por oficio TESNL/013/2022 de veintiséis de agosto de dos mil veintidós, en lo que interesa, el *PAN* refirió que incorrectamente la autoridad señaló que las aportaciones fueron realizadas de forma *sistemática* sin brindar fundamento o elemento probatorio alguno del que se demuestre la citada acción.

Asimismo, expresó que, en su concepto, la autoridad fiscalizadora razonó el concepto de sistematicidad únicamente con elementos indiciarios, por lo que, para que dichos elementos indiciarios se perfeccionaran, debió actuar conforme a lo razonado por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-RAP-131/2022 y acumulados, lo cual no aconteció.

De igual forma, sostuvo que, conforme al artículo 104 bis, del *Reglamento de Fiscalización*, las aportaciones de militantes o simpatizantes referidas en el *Oficio de primera vuelta* contaban con los tres elementos señalados en la normativa: **a)** se realizaron de forma personal por ciudadanos registrados en el Registro Nacional de Militantes del *PAN*, de quienes se aportó copia de sus identificaciones y la documentación que amparaban sus aportaciones; **b)** las aportaciones se recibieron directamente en el Comité Municipal del Partido por parte del personal facultado para ello; y, **c)** los depósitos se realizaron exclusivamente en la cuenta aperturada para esos recursos, de lo cual se aportaron las fichas de depósito respectivas.

Finalmente, señaló que no existía prohibición en la normatividad vigente para que dichas aportaciones se hubiesen realizado de forma metódica, pues dicha obligación estatutaria se realiza mensualmente, por ello, solicitó a la autoridad fiscalizadora dejar sin efectos la observación realizada, adjuntando para ello en el *SIF* la documentación pertinente.

En atención a lo anterior, por *Oficio de segunda vuelta* de veintiuno de septiembre, en lo que interesa, la autoridad fiscalizadora determinó, por una parte, que constató que múltiples depósitos se encontraban duplicados, por lo que la observación debía dejarse sin efectos únicamente en lo que veía a dichas duplicidades -primera observación-.

Adicionalmente detalló que, por cuanto hacía al resto de los depósitos en efectivo, la respuesta debía calificarse como insatisfactoria, pues para estimarlos válidos debían concurrir de forma conjunta, tres elementos establecidos en la normatividad para ello, pues: **i.** debían realizarse de forma

individual, **ii.** directamente ante el órgano responsable del partido; y, **iii.** directamente en las cuentas exclusivamente aperturadas para ese fin.

Luego, precisó que, si bien en el caso concreto existía documentación soporte para la comprobación de los depósitos recibidos, lo cierto era que ésta resultaba insuficiente para tenerlos por acreditados, pues si bien se contaba con indicios de las aportaciones ante el partido político por parte de la militancia, lo cierto era que no se contaba con certeza del monto recibido individualmente por cada aportante.

Asimismo, precisó que un ente político como el apelante no se encontraba en aptitud de desempeñar funciones de *retenedor de recursos*, por lo que, si era deseo de la ciudadanía o militancia realizar las aportaciones que estimaran pertinentes, debían de realizarlo bajo las reglas previstas en la normativa para ello, es decir, depositarlo en cuentas aperturadas exclusivamente para ese fin.

Finalmente, concluyó que la respuesta brindada por el apelante debía ser calificada como insatisfactoria, pues aún y cuando detalló los motivos por los cuales los depósitos aparecían de forma sistemática, no se localizó documentación que justificara sus argumentos, motivo por el cual, le solicitó presentar en el *SIF* las aclaraciones que en su derecho convinieran.

8

En la respuesta a ese segundo oficio el apelante reiteró los que había indicado en el *Oficio de primera vuelta*, enfatizando que, en su concepto, para realizar los depósitos en efectivo los simpatizantes o militantes contaban con dos opciones: **a)** hacerlos mediante transferencia bancaria; o, **b)** realizar el pago en efectivo directamente al Comité Municipal para que éste a su vez lo ingresara en las cuentas del partido. Finalmente sostuvo el partido que durante el procedimiento de fiscalización debía respetarse el principio de presunción de inocencia.

Una vez finalizado el proceso de fiscalización, la *Unidad Técnica* emitió el *Dictamen consolidado*, en el cual, por lo que ve a la observación detallada anteriormente, concluyó que no resultaba posible tener por atendida ya que, si bien el apelante detalló que las aportaciones no se realizaron de forma sistemática, pues fueron entregadas de manera directa al órgano responsable del partido, y éste a su vez, realizó el depósito de los recursos en la cuenta del partido aperturada exclusivamente para la recepción de aportaciones de militantes o simpatizantes, lo cierto era que del análisis tanto argumentativo como documental aportado se observó que los depósitos de las aportaciones por un monto de \$83,353.00 (ochenta y tres mil trescientos cincuenta y tres



pesos 00/100 M.N.) se realizaron de forma individual, consecutiva (múltiples depósitos bancarios), en la misma temporalidad, sucursal bancaria y por montos inferiores a las noventa UMAS, con el único fin intencional de no utilizar cheque o transferencia bancaria, como lo prevé el artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII, del *Reglamento de Fiscalización*, lo cual generó una falta de certeza sobre el origen de los recursos.

Así, en la *Resolución* se determinó que el apelante omitió recibir aportaciones de militantes de forma individual y directa al órgano responsable del partido y en las cuentas aperturadas exclusivamente para dichos recursos, por un monto de \$83,353.00 (ochenta y tres mil trescientos cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.), por lo cual, se le sancionó con la reducción del veinticinco por ciento de la ministración mensual que corresponda por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar esa misma cantidad económica.

En ese sentido, como se adelantó, esta Sala Regional considera que **no le asiste la razón** al apelante cuando acusa la ausencia de análisis y valoración de lo que argumentó y de las pruebas que aportó al *SIF*, pues contrario a su afirmación, la autoridad sí valoró la argumentación y documentación que presentó, lo que ocurrió es que la consideró insuficiente para tener por solventada la observación respectiva, sin que, en el caso concreto, los razonamientos sostenidos por la autoridad fiscalizadora se encuentren controvertidos.

9

4.3.2. Son ineficaces los motivos de inconformidad dirigidos a cuestionar la legalidad de la infracción y su sanción

El apelante refiere que al determinarse que incumplió con lo establecido en el artículo 104 Bis, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización*, la autoridad partió de una formalidad no prevista en dicho numeral, como lo es un parámetro temporal y la territorialidad de la sucursal bancaria en donde se realizaron los depósitos en efectivo menores a noventa UMAS, por lo que ante dicha circunstancia, considera que la infracción acreditada es contraria a Derecho, pues dicho incumplimiento se encuentra sustentado en una formalidad no prevista ni exigida en la normativa.

Asimismo, precisa que derivado de que la infracción parte de una exigencia que no se encuentra reglamentada en la normatividad de fiscalización, la sanción impuesta no emana de conducta alguna que se encuentre establecida legal ni reglamentariamente, por lo que resulta contraria a Derecho.

Al respecto, esta Sala Regional considera que dichos motivos de inconformidad son **ineficaces**.

Lo anterior, toda vez que, el apelante parte de la premisa inexacta de que tanto la conducta infractora como su sanción derivaron de aspectos relacionados con el parámetro temporal y la territorialidad en las que se realizaron los depósitos en efectivo menores a noventa Unidades de Medida y Actualización, cuando en realidad, conforme a lo establecido tanto en el *Dictamen consolidado* como en la *Resolución*, lo que las originó fue la acreditación de múltiples depósitos en efectivo realizados de forma sistemática con la intención de realizar una pluralidad de aportaciones en montos fraccionados y evadir la obligación de cumplir con lo establecido en el artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII⁴, del *Reglamento de Fiscalización*, lo cual generó una falta de certeza sobre el origen de los recursos que ingresaron a su haber patrimonial vulnerándose lo establecido en el artículo 104 Bis, numeral 1, de dicho ordenamiento⁵.

10 Maxime que, de acuerdo con lo establecido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-6/2021, la sistematicidad en depósitos en efectivo con la finalidad de fraccionarlos y así evitar cumplir con lo establecido en el 96, numeral 3, inciso b), fracción VII, del *Reglamento de Fiscalización*, constituye una vulneración a los principios de certeza y transparencia en cuanto al origen de los recursos, que debe ser sancionada.

⁴ **Artículo 96.**

Control de los ingresos

[...]

3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:

[...]

b) Partidos políticos:

[...]

VII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

[...]

⁵ **Artículo 104 Bis.**

De las aportaciones de militantes y simpatizantes

1. Las aportaciones que realicen los militantes o simpatizantes deberán ser de forma individual y de manera directa al órgano responsable del partido y en las cuentas aperturadas exclusivamente para estos recursos.



En consecuencia, tomando en consideración las razones expresadas, lo procedente es **confirmar** en la materia de impugnación el *Dictamen consolidado* y la *Resolución* emitida por el Consejo General del INE.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma la resolución impugnada.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y 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, quien 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.