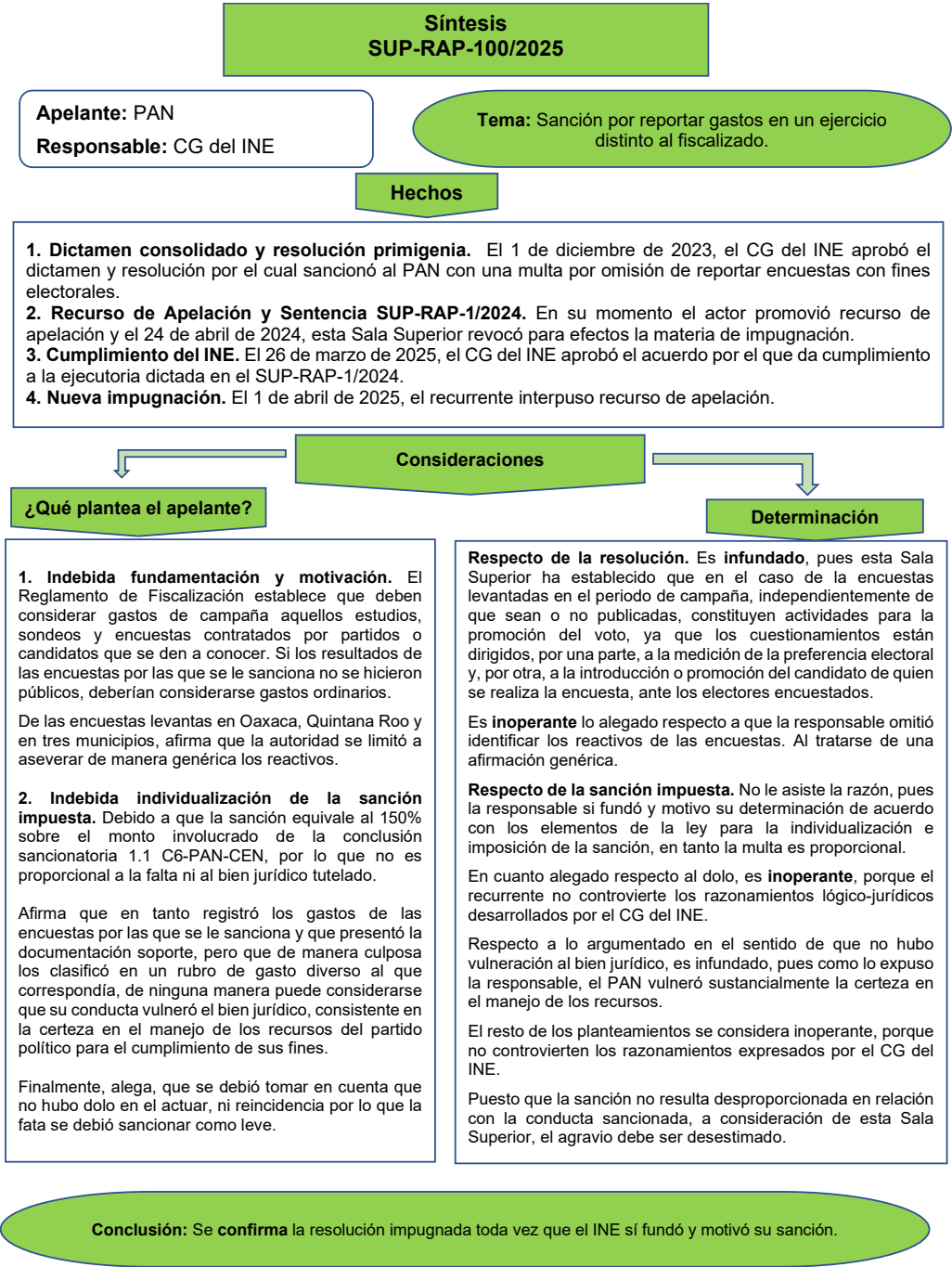




EXPEDIENTE: SUP-RAP-100/2025

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veintitrés de abril de dos mil veinticinco.

Sentencia que **confirma** el acuerdo INE/CG318/2025 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que sanciona al Partido Acción Nacional, mediante el cual dio cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior dictada en la apelación SUP-RAP-1/2024.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	1
II. COMPETENCIA.....	2
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	3
IV. ESTUDIO DEL FONDO.....	3
Tema 1. Reportar gastos en un informe distinto al fiscalizado	4
Tema 2. Indebida individualización de la sanción	13
V. RESUELVE	20

GLOSARIO

Acuerdo/resolución controvertida:	Acuerdo INE/CG318/2025 del Consejo General de Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-1/2024.
Apelante/ recurrente/PAN:	Partido Acción Nacional.
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Resolución primigenia:	INE/CG629/2023. Resolución del Consejo General de Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional correspondientes al ejercicio dos mil veintidós.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ **Secretaria:** María Fernanda Arribas Martín. **Colaboró:** Carlos Gustavo Cruz Miranda.

I. ANTECEDENTES

1. Dictamen consolidado y resolución primigenia². El uno de diciembre de dos mil veintitrés, el CG del INE aprobó el dictamen consolidado y la resolución primigenia, a través de la cual sancionó al PAN con una multa por la omisión de reportar diversas encuestas con fines electorales.

2. Recurso de apelación³. El doce de diciembre de dos mil veintitrés, el PAN interpuso recurso de apelación para impugnar esos actos.

3. Sentencia del SUP-RAP-1/2024. El veinticuatro de abril de dos mil veinticuatro, esta Sala Superior revocó, en la materia de impugnación, la resolución impugnada para el efecto de que emitiera otra debidamente fundada y motivada.

4. Cumplimiento del INE⁴. El veintiséis de marzo de dos mil veinticinco⁵, el CG del INE aprobó el acuerdo por el que se da cumplimiento a la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-1/2024.

5. Nueva impugnación. Inconforme, el uno de abril, el PAN interpuso recurso de apelación para controvertir el acuerdo de acatamiento.

6. Turno a ponencia. Mediante acuerdo de la presidencia de esta Sala Superior, se integró el expediente **SUP-RAP-100/2025** y se turnó al magistrado Felipe De la Mata Pizaña.

7. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar, el recurso fue admitido, se cerró la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia respectivo.

² INE/CG629/2023.

³ SUP-RAP-1/2024.

⁴ INE/CG318/2025.

⁵ En adelante, todas la fechas se referirán a dos mil veinticinco, salvo mención expresa.



II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente⁶, porque se controvierte una resolución del CG del INE (órgano central) por el que da cumplimiento a una sentencia de esta Sala Superior.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El presente recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia⁷, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito. En ella se hace constar la denominación del partido político apelante y la firma autógrafa de su representante; el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos; los agravios y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada se aprobó el miércoles veintiséis de marzo y el PAN presentó su demanda el martes uno de abril, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto en la Ley de Medios⁸, al no contabilizarse el sábado y domingo, por no vincularse con proceso electoral alguno.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político nacional a través de su representante, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado⁹.

4. Interés jurídico. El apelante cuenta con interés jurídico, porque argumenta que la resolución controvertida le causa agravio, la cual fue emitida en cumplimiento a una sentencia dictada en un diverso recurso de apelación que interpuso ese instituto político.

⁶ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Acorde con los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; y 45, de la Ley de Medios.

⁸ De conformidad con los artículos 7, numeral 2 y 8 de la Ley de Medios.

⁹ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

5. Definitividad. No existe otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual se debe tener por satisfecho el requisito.

IV. ESTUDIO DEL FONDO

Los agravios se estudiarán conforme a los planteamientos del recurrente.
10

Tema 1. Reportar gastos en un informe distinto al fiscalizado

1. ¿Qué resolvió el INE en la revisión del Informe Anual 2022?

La responsable determinó, en lo que interesa respecto del PAN, que:

CONCLUSIÓN	SANCIÓN
1.1-C6-PAN-CEN. El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de encuestas en los informes de campaña correspondiente al proceso local por un importe de \$11,654,798.40	\$17,482,197.60

2. ¿Qué determinó la Sala Superior en el SUP-RAP-1/2024?

Esta Sala Superior concluyó que era **fundado** el agravio relativo a que la responsable no motivó debidamente su determinación pues se abstuvo de presentar alguna comparación o revisión del contenido de las preguntas formuladas en los cuestionarios empleados en los ejercicios demoscópicos por los que fue sancionado, frente a las plataformas electorales del partido recurrente.

Tampoco explicó cómo es que los reactivos de los cuestionarios generaban un beneficio de campaña, ya sea porque presentó su candidatura como la mejor opción, ni señaló las razones particulares por las cuales las encuestas practicadas implicaban actos de promoción de sus candidaturas.

En consecuencia, **revocó** la resolución impugnada en lo que fue materia de impugnación, para el efecto de que la responsable emitiera una nueva debidamente motivada sobre cada una de las conclusiones a las que

¹⁰ Jurisprudencia 4/2000, de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

arribara.

3. ¿Qué hizo y determinó el INE en el acatamiento?

En primer lugar, especificó las cinco pólizas contables relativas a las encuestas reportadas por el recurrente como gastos ordinarios en el anexo 10-PAN-CEN del Dictamen Consolidado que, a su consideración, debieron ser reportadas como gastos de campaña.

Ahí mismo, señaló el concepto del gasto, indicó la entidad o municipio en que fueron levantas, su importe y el periodo de realización —todas fueron durante el periodo de campaña en los procesos locales de 2022—.



INE
Instituto Nacional Electoral

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES POLÍTICAS Y OTROS
INFORME ANUAL 2022
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL
SERVICIOS GENERALES-SOPORTE DOCUMENTAL CAMPAÑA
ANEXO 10-PAN-CEN

Cons	Referencia contable	Proveedor	Concepto del gasto	Importe	Entidad	Periodo de encuesta
6	PN10DR-83131-05-22	Wise Interactions SA de CV	ENCUESTA TELEFONICA PRESIDENTE MUNICIPAL, GOMEZ PALACIO, DURANGO DEL 13 AL 20 DE MAYO 2022 ENCUESTA TELEFONICA PRESIDENTE MUNICIPAL, LERDO, DURANGO DEL 13 AL 20 DE MAYO 2022	1,544,131.68	Municipios de Gómez Palacio y Lerdo, Durango	13 de abril al 20 de mayo 2022
7	PN10DR-83431-05-22	Wise Interactions SA de CV	ENCUESTA TELEFONICA GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, DEL 03 DE ABRIL AL 29 MAYO 2022	5,235,467.44	Quintana Roo	3 de abril al 29 de mayo 2022
8	PN10DR-85328-06-22	Wise Interactions SA de CV	ESTUDIO DE OPINION PUBLICA MUNICIPIO DE DURANGO, DURANGO DEL 13 DE ABRIL AL 01 DE JUNIO 2022	2,386,938.96	Durango	13 de abril al 1 de junio 2022
9	PN10DR-85328-06-22	Wise Interactions SA de CV	ESTUDIOS DE OPINION PUBLICA ZONA METROPOLITANA DE OAXACA DEL 15 DE ABRIL AL 30 DE MAYO 2022	1,295,204.96	Oaxaca	15 de abril al 30 de mayo 2022
10	PN10DR-12106-07-22	Wise Interactions SA de CV	SERVICIO DE ENCUESTA TELEFONICA DURANGO DEL 03 DE ABRIL AL 01 DE JUNIO 2022	1,193,055.36	Durango	3 de abril al 1º de junio 2022

A continuación, dentro del Dictamen Consolidado, la autoridad se refirió a las respuestas que dio el PAN a los oficios de errores y omisiones, en las que afirmó que las erogaciones por las encuestas no debían ser consideradas gastos de campaña, pues no se dieron a conocer durante el periodo de las contiendas electorales, ya que no fueron publicadas, ni difundidas, como lo establece el Reglamento de Fiscalización.¹¹

Al respecto, la responsable expuso que, a pesar de la falta de difusión pública, el contenido de las encuestas hace referencia a las propuestas

¹¹ El artículo 199 del Reglamento de Fiscalización establece que se entiende como campaña electoral, al conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales y locales, las coaliciones, los candidatos y los candidatos independientes registrados para la obtención del voto. En el numeral 4, inciso f) de la misma disposición se aclara que se entenderán como gastos de campaña, entre otros, los estudios, sondeos y encuestas que **den a conocer**, durante la campaña, preferencias electorales contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados.

SUP-RAP-100/2025

de campaña de las distintas candidaturas especificadas en el mencionado anexo, lo que constituye un acto propagandístico. Ello pues aunque el partido sostiene que sus encuestas no fueron difundidas, los cuestionamientos en los "reportes de resultados" abordan las propuestas de campaña de las candidaturas, convirtiéndose en un medio indirecto de promoción electoral.

La autoridad llegó a tal conclusión ya que, explicó, al plantear las preguntas de las encuestas, se difundieron las propuestas de campaña, los nombres de las personas candidatas al cargo de Gubernatura de diversos estados, entre ellos, de Durango, Quintana Roo y Oaxaca, así como las candidaturas a los municipios de Gómez Palacio y Lerdo, del estado de Durango, lo que se traduce en propaganda electoral.

Por ejemplo, en la siguiente: *“Como usted sabe la pandemia del COVID 19 causó afectaciones en la salud de todos los mexicanos. ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con **Esteban Villegas candidato a Gobernador del PAN** en darle prioridad al sistema de salud de Durango para que no falten medicamentos, para que siempre tengan un doctor que los atienda y que los niños con cáncer puedan continuar sus tratamientos?”*

En ese entendido, la responsable analizó los reactivos de las encuestas, de acuerdo a lo siguiente:

- 1. Claridad en las Preguntas**, ya que, al mencionar, por ejemplo, el nombre específico de un candidato, puede predisponer al encuestado en su respuesta.
- 2. Intención Propagandística**, ya que puede sesgar la opinión pública bajo el disfraz de una consulta neutral.
- 3. Transparencia en la Operación**, entre el partido y la empresa encuestadora.
- 4. Impacto en la Percepción Pública**, pues las encuestas tienen el poder de influir en la opinión pública. Al presentar propuestas de



campaña de manera directa, estas encuestas no solo miden, sino que también moldean la opinión pública.

5. Gasto de Campaña, en tanto las actividades que directa o indirectamente promuevan a un candidato, partido o propuesta deberían ser consideradas como gastos de campaña, ya que buscan influir en la decisión del elector y cumplen los elementos para su identificación conforme a la Tesis LXIII/2015 (territorialidad, temporalidad y finalidad).

A partir de lo anterior, expuso que en atención al factor propagandístico de las preguntas realizadas y de los efectos de éstas en la opinión pública, destacando el elemento de propaganda que generan interés y expectativas a los votantes, aun cuando se le mencione a la persona encuestada que es información confidencial, y que la realizó un tercero, éste lo hizo obligado por una operación comercial con el partido político, mediante un contrato comercial.

Además, tomó en cuenta que dentro de las preguntas se mencionó el nombre del candidato, el cargo a elegir, el partido político (PAN) y la propuesta de campaña, por tanto, concluyó, a pesar de no haber sido difundidas, se trató de un acto manifiesto de propaganda electoral, con las cuales el partido obtuvo un beneficio para las candidaturas en las entidades manifiestas en el mencionado anexo 10-PAN-CEN, y que fueron mencionadas en la descripción de las pólizas respectivas.

Lo anterior pues el contenido de las encuestas, por sí mismas, difundieron las propuestas de campaña de las candidaturas, en forma de preguntas.

Esto es así, explicó, pues las encuestas identificaban el nombre de los candidatos del PAN, dieron a conocer a la ciudadanía que fueron postulados por ese partido y generaron un beneficio a ese instituto político, posicionándolo frente al electorado y proveyéndolo de elementos necesarios para la toma de decisiones en las campañas.

Además, señaló, valoró la temporalidad de su realización: entre el 13 de abril y el 1 de junio de 2022, es decir, en el periodo de campaña.

SUP-RAP-100/2025

Por ello, concluyó, más allá de la simple medición, estas encuestas tienen una función dual de promoción y posicionamiento; y consideró imperativo que se mantenga una clara distinción entre las herramientas de medición objetiva y las tácticas de promoción para garantizar un proceso electoral equitativo y transparente.

En ese orden de ideas, explicó que la estructura de las encuestas y el tema de los cuestionamientos se vinculan estrictamente con los ejes y posicionamientos de las plataformas electorales en las distintas entidades, lo que detalló en el diverso anexo 10 BIS-PAN-CEN.

Ahí, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-1/2024, a fin de enfatizar que las preguntas realizadas tienen estricta relación con las plataformas electorales, realizó un análisis comparativo en el que identificó las propuestas de la plataforma electoral y la incidencia o beneficio que obtuvo el recurrente al señalar las propuestas en las preguntas realizadas en las encuestas.

En consecuencia, resolvió, los gastos relativos se debieron reportar en las campañas respectivas, al no tratarse de gastos ordinarios, como equivocadamente lo hizo el partido político.

4. ¿Qué alega el PAN en contra del acatamiento?

Para el recurrente, existe una indebida fundamentación y motivación en la resolución controvertida pues el Reglamento de Fiscalización establece que deben considerarse gastos de campaña aquellos estudios, sondeos y encuestas contratados por partidos o candidatos, que den a conocer durante la campaña preferencias electorales.

Afirma que, por el contrario, si los resultados no se hicieron públicos, deben ser considerados gastos ordinarios, de acuerdo a la literalidad de lo establecido en el Reglamento de Fiscalización¹², ya que el criterio para

¹² Artículo 199, párrafo 4, inciso f) del Reglamento de Fiscalización: "Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos: ... f) Los estudios, sondeos y encuestas que den a conocer, durante la campaña, preferencias electorales contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, mismos que deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley de Instituciones y, en su caso, a los criterios que emita el Instituto en esta materia..."

determinar si la realización de una encuesta implica un gastos de campaña o no, es su difusión pública.

En el caso, las encuestas no se difundieron, sino que fueron contratadas para estar en aptitud de conocer qué propuestas resultarían más atractivas para la ciudadanía a efecto de estar en aptitud de, en el marco de las campañas de los procesos electorales locales, impulsarlas como propuestas de campaña.

Así, le genera agravio que se le sancione por la encuesta levantada en el estado de Durango pues sus resultados no fueron difundidos.

En todo caso, la infracción se debió sancionar como una falta de carácter formal.

Por lo que hace a las encuestas levantadas en Oaxaca, Quintana Roo y en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, afirma que la autoridad se limitó a aseverar de manera genérica que los reactivos hacían referencia a las propuestas de campaña de cada una de las candidaturas, por lo que eran un medio indirecto de promoción electoral, sin exponer la supuesta vinculación con propuestas de campaña o plataformas electorales en lo particular, por lo que no se acreditó un beneficio electoral y, por tanto, la existencia de gastos de campaña.

5. ¿Qué decide Sala Superior?

5.1. Decisión

Esta Sala Superior considera que es **infundado** lo relativo a que la resolución controvertida estuvo indebidamente fundada y motivada, puesto que contrario a lo alegado por el recurrente, la responsable comprobó que los gastos de las encuestas que el partido reportó dentro del informe anual no eran gastos ordinarios sino de campaña.

Por otra parte, es **inoperante** lo alegado en cuanto a que la responsable omitió identificar los reactivos de las encuestas que hacían referencia a las propuestas de campaña.

Lo anterior al tratarse de una afirmación genérica que de ninguna manera confronta el ejercicio comparativo entre los reactivos de las encuestas y la plataforma electoral, que la autoridad responsable desarrolló en el anexo 10 BIS-PAN-CEN.

5.2. Justificación

Como lo señala el recurrente, la litis a resolver consiste en determinar si los gastos correspondientes al levantamiento de diversas encuestas realizadas en el año 2022 debieron reportarse como gasto ordinario o como gasto de campaña en cada una de las entidades y municipios en que se levantaron, que fueron Durango, Quintana Roo y Oaxaca, así como en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo.

Al respecto, la responsable estableció que el PAN reportó gastos en un informe distinto al fiscalizado, pues omitió hacer del conocimiento de la autoridad las erogaciones de campaña por concepto de encuestas relativas a procesos electorales locales, con lo que vulneró lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley de Partidos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización.

En esa materia, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que el Consejo General del INE está facultado para llevar a cabo la revisión de la totalidad de ingresos y gastos reportados en los informes y cuando advierta la existencia de gastos o ingresos que debieron reportarse en un informe distinto al que se revisa, está facultado para imponer, en su caso, las sanciones procedentes.¹³

Lo anterior a fin de que el reporte inoportuno de gastos ni obstaculice ni impida la fiscalización de las erogaciones que realicen los partidos políticos.

Tal determinación deriva de la obligación de los institutos políticos de reportar a la autoridad fiscalizadora la totalidad de los ingresos y gastos

¹³ Criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2017 de rubro FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.

que realicen, y de que lo hagan en el informe respectivo, se trate de gastos ordinarios, de precampaña o campaña, según sea el caso.

De no hacerlo, la conducta del sujeto obligado, es decir, del partido político, le generaría un beneficio que impediría la fiscalización de los conceptos que no fueron oportunamente reportados en el informe conducente, lo que contraviene la rendición de cuentas, finalidad perseguida por la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, los gastos reportados deben estar acompañados de la documentación soporte que permita a la autoridad verificar la veracidad y apego en el origen, manejo, destino y registro de los recursos a las disposiciones establecidas en las leyes, reglamentos y lineamientos señalados para la transparencia y rendición de cuentas.

Similar criterio estableció esta Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-153/2019.

En el presente asunto, lo alegado por el recurrente es **infundado**, pues esta Sala Superior ha establecido que en el caso de las encuestas levantadas en el periodo de campaña, independientemente de que sean o no publicadas, constituyen actividades para la promoción del voto.

Lo anterior porque los cuestionamientos están dirigidos, por una parte, a la medición de la preferencia electoral y, por otra, a la introducción o promoción del candidato de quien se realiza la encuesta, ante los electores encuestados.¹⁴

Ello pues el Reglamento de Fiscalización, en lo que interesa¹⁵, establece que se considerarán como gastos de campaña “los estudios, sondeos y encuestas que den a conocer, durante la campaña, preferencias electorales contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados”.

¹⁴ Así se estableció en el SUP-RAP-382/2016.

¹⁵ Artículo 199, párrafo 4, inciso f) del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-100/2025

De lo anterior se advierte que el recurrente parte de una premisa equivocada al afirmar que los gastos destinados a los ejercicios demoscópicos sobre candidatos y temas de campaña, deben considerarse de naturaleza ordinaria porque no se dieron a conocer.

Lo equivocado de tal consideración radica en el sentido de la frase “los estudios, sondeos y encuestas que den a conocer, durante la campaña, preferencias electorales contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados”.

Esto es, como se advierte de las encuestas por las que el recurrente fue sancionado sí dieron a conocer al partido, durante el periodo de campaña las preferencias electorales, independientemente de que los resultados obtenidos no se hicieran del dominio público.

Por tanto, el partido realizó gastos por los estudios demoscópicos cuyos resultados presentados por el prestador del servicio dieron a conocer al PAN las preferencias electorales, sin importar que el partido las hiciera públicas o no, por tanto, contrario a lo alegado por el recurrente sí se trató de gastos de campaña en términos de lo establecido en el Reglamento de Fiscalización.

Consecuentemente, el no reporte de gastos en el informe respectivo, contrario a lo alegado por el actor, sí vulnera los principios de la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, por tanto, no es una falta de carácter formal sino de fondo, como lo determinó la responsable.

De ahí lo **infundado** del agravio.

Por otra parte, lo argumentado por el recurrente en cuanto a que la responsable no ubica en particular los reactivos hacían referencia a las propuestas de campaña de cada una de las candidaturas, es **inoperante** al tratarse de una afirmación genérica.

Ello es así pues la responsable explicó en el Dictamen Consolidado que dentro de las preguntas realizadas se mencionó el nombre del candidato, el cargo a elegir, el partido político (PAN) y la propuesta de campaña.

Para sustentar su dicho, procedió a desarrollar tal afirmación en el anexo 10 BIS-PAN-CEN, en el cual identificó las preguntas de la encuesta correspondiente a las pólizas contables identificadas en el diverso anexo 10 PAN-CEN.

Luego, estableció el cargo o los cargos a elegir y el o los nombres de las personas candidatas. Posteriormente, agregó un apartado desarrollando la plataforma electoral y finalmente, otro relativo al análisis y motivación para considerar que las preguntas realizadas sí estaban directamente vinculadas con las propuestas del PAN en las respectivas campañas locales y por los candidatos que en cada caso identificó.

A manera de resumen:

Póliza contable	Entidad / Municipio	Cargo y candidato
PN1-DR-831-31-05-22	Durango Gómez Palacio	Gubernatura por Esteban Alejandro Villegas Villareal y Presidencia Municipal por de Gómez Palacio Juana Leticia Herrera Ale
Póliza PN1-DR-853-28-06-22	Durango Durango	Gubernatura por Esteban Alejandro Villegas Villareal y Presidencia Municipal de Durango José Antonio Ochoa Rodríguez
PN1-DR-831-31-05-22	Durango Lerdo	Gubernatura por Esteban Alejandro Villegas Villareal y Presidencia Municipal de Lerdo Homero Martínez Cabrera
PN1-DR-121-06-07-22	Durango	Gubernatura por Esteban Alejandro Villegas Villareal
PN1/DR-859/28-06-22	Oaxaca	Gubernatura Antonia Natividad Díaz Jiménez

Así, lo alegado por el PAN es **inoperante** pues de ninguna manera controvierte lo concluido por la autoridad fiscalizadora en su análisis a las encuestas realizadas a la ciudadanía, respecto de los reactivos, de los cuales se desprende el cuestionamiento como propuestas directas de las entonces candidaturas a cargos de elección popular, relacionados a temas como la salud, y su vinculación directa con la plataforma electoral soportada por el PAN en los procesos electorales locales 2021-2022.

Esto es, el recurrente se abstiene de controvertir las consideraciones de la autoridad responsable, mediante las cuales determinó que las erogaciones motivo de omisión se encuentran referidas a actividades vinculadas con las campañas para la obtención del voto en procesos electorales locales.

6. Conclusión

Ante lo infundado e inoperante de los conceptos de agravio, lo procedente es confirmar la conclusión analizada.

Tema 2. Indebida individualización de la sanción

1. ¿Cuál fue la sanción impuesta por el INE?

La responsable determinó, en lo que interesa respecto del PAN, que:

CONCLUSIÓN	SANCIÓN
1.1-C6-PAN-CEN. El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de encuestas en los informes de campaña correspondiente al proceso local por un importe de \$11,654,798.40	\$17,482,197.60

Del análisis realizado a la infracción cometida por el sujeto obligado, procedió a la individualización de la sanción, concluyendo:

- Que la falta se calificó como grave ordinaria, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral en materia de fiscalización.
- Análisis de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conclusión y expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el PAN conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$11,654,798.40 pesos.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, determinó que la sanción de acuerdo a los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral, es la prevista en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde al partido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Ello, explicó, al ser la idónea para cumplir una función preventiva general y para fomentar que el partido responsable de la comisión se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En consecuencia, impuso al sujeto obligado una de índole económica, equivalente al 150% sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, dando como resultado una cantidad total de \$17,482,197.60 pesos, consistente en una reducción del 25% de su ministración mensual hasta alcanzar tal cantidad.

2. ¿Qué plantea el apelante?

Que la individualización de la sanción fue indebida, pues en ella se vulneraron los artículos 14, 16 y 22 constitucionales.

Ello debido a que equivale al 150% sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria 1.1-C6-PAN-CEN, por lo que no es proporcional a la falta ni al bien jurídico tutelado que, asegura, sólo se puso en peligro.

Afirma que en tanto registró los gastos de las encuestas por las que se le sanciona y que presentó la documentación soporte, pero que de manera culposa los clasificó en un rubro de gasto diverso al que correspondía, de ninguna manera puede considerarse que su conducta vulneró el bien jurídico protegido por la normatividad, consistente en la certeza en el manejo de los recursos del partido político para el cumplimiento de sus fines.

Además, alega, se debió tomar en cuenta que no hubo dolo en el actuar ni reincidencia en la conducta, atenuantes que no fueron considerados por la responsable, quien debió sancionar la falta como leve.

3. ¿Qué decide Sala Superior?

3.1. Decisión

No asiste la razón al recurrente, pues la responsable si fundó y motivo su determinación de acuerdo con los elementos de ley para la individualización e imposición de la sanción, y en tanto la multa impuesta es proporcional.

Por otra parte, lo alegado en cuanto a la que no hubo dolo, ni reincidencia, atenuantes que supuestamente no fueron tomadas en cuenta por la responsable, es **inoperante**, porque el recurrente de ninguna manera

controvierte los razonamientos lógico-jurídicos de la desarrollados por el CG del INE.

3.2. Justificación

A juicio de esta autoridad jurisdiccional, la resolución controvertida se encuentra debidamente fundada y motivada, pues se advierte que la responsable expresó con precisión las disposiciones aplicables al caso concreto y procedió a su estudio.

Asimismo, se aprecia que analizó los hechos acreditados, que estudió y valoró la documentación probatoria, que expuso los motivos particulares para su determinación y las razones por las que concluyó la existencia de la infracción y su tipo (omisión de reportar gastos en el ejercicio correspondiente).

Hecho lo cual procedió a calificar la falta, teniendo en cuenta el tipo de infracción que encontró, el bien jurídico tutelado y la trascendencia de las normas vulneradas; la singularidad de la falta acreditada; las circunstancias de modo tiempo y lugar; la culpa en el actuar del partido; y las condiciones externas (contexto fáctico), de la siguiente manera:

I. Calificó la falta, considerando:

1. Tipo de infracción. Se trató de una omisión que consistió en no reportar operaciones que corresponden al ejercicio que se fiscaliza, sino a un ejercicio distinto al fiscalizado.¹⁶
2. Bien jurídico tutelado. La certeza en el manejo de los recursos, con la que se deben de conducir los partidos políticos para el desarrollo y cumplimiento de los fines para los que fueron creados.
3. Singularidad de la falta acreditada. El partido cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter sustantivo, al vulnerar la certeza en el adecuado manejo de los recursos.

¹⁶ Lo que vulneró lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley de, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización.

4. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.

- Modo: en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio dos mil veintidós se encontró que el PAN omitió reportar gastos por concepto de encuestas en los informes de campaña de procesos electorales locales 2021-2022.
- Tiempo: La irregularidad atribuida al PAN, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2022.
- Lugar: las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en la Ciudad de México.

5. Trascendencia de la normatividad transgredida. al actualizarse una falta sustancial por omitir reportar las operaciones en el periodo en que fueron realizadas, se vulnera sustancialmente la certeza en el adecuado manejo de los recursos.

Ello pues los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley Electoral, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización¹⁷ son normas esenciales para la tutela del principio de certeza en el adecuado manejo de los recursos pues permiten a la autoridad electoral verificar no sólo el correcto manejo y reporte de los gastos, sino que se hizo de acuerdo a su naturaleza y en el ejercicio oportuno.

¹⁷ “Artículo 78: 1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes: (...) b) Informes anuales de gasto ordinario: (...) II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. (...)”

“Artículo 127: Documentación de los egresos 1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales. 2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad. 3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.”

6. Comisión culposa de la falta, porque no obra dentro del expediente constancia alguna con base en el cual pudiese deducirse y menos aún comprobarse una intención específica del sujeto obligado de cometer la falta.

7. Condiciones externas (contexto fáctico). Se analizó que el instituto político tenía la obligación de reportar la totalidad de sus gastos de campaña en los informes correspondientes, sin embargo, fue hasta el informe de gastos ordinarios que los reportó y que presentó la documentación comprobatoria.

Por ello, determinó sancionar con una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde al PAN para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Lo **infundado** del agravio radica en que la responsable valoró los elementos previstos en la Ley Electoral¹⁸ para la imposición de la sanción¹⁹ y sí expuso las razones de su determinación.

Además, en cuanto a la proporcionalidad de la multa impuesta, expuso y justificó plenamente por qué no era pertinente la imposición de una amonestación pública ni una multa, al ser insuficientes.

Tal determinación, explicó, con el objetivo de cumplir con los fines de ejemplaridad, sin que se llegara a una pena excesiva o sin proporción a la falta de gravedad ordinaria cometida por el recurrente.

En otro tema, lo argumentado en el sentido de que no hubo vulneración al bien jurídico protegido por la normatividad pues el recurrente registró los gastos de las encuestas por las que se le sanciona, con toda la documentación soporte, pero de manera culposa las clasificó en un rubro de gasto diverso al que correspondía, es **infundado**.

¹⁸ Específicamente los artículos 456, párrafo 1, inciso a), fracción III –referente al catálogo de sanciones– y 458, párrafo 5 –que indica los elementos a considerar en la individualización de la sanción, una vez acreditada la infracción cometida–, ambos de la Ley Electoral.

¹⁹ Que refieren la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las condiciones socioeconómicas del partido infractor, las condiciones externas y los medios ejecución, la existencia de reincidencia, y en el caso, la exclusión de beneficio o lucro obtenido.



Es así pues como lo expuso detalladamente la responsable, al omitir reportar las operaciones en el periodo en que fueron realizadas, el PAN vulneró sustancialmente la certeza en el adecuado manejo de los recursos.

Lo anterior impidió a la autoridad fiscalizadora verificar el adecuado manejo de los recursos en el ejercicio correspondiente, cuestión que puede tener impacto en los gastos realizados con relación a los topes de gastos legalmente establecidos y, consecuentemente, en la equidad de la contienda.

Por lo que hace al resto de los planteamientos, lo alegado se considera **inoperante**, porque no controvierten frontalmente los razonamientos expresados por el CG del INE en el acuerdo controvertido.

Lo anterior pues el actor se limita a afirmar que la infracción consistió en una errónea clasificación y reporte en el gasto, por lo que no existe omisión y que la calificación de la falta debió haber sido leve, al no estar acreditada la afectación a los valores sustanciales de la fiscalización, tan es así, alega, que fue de los propios informes presentados por el partido, que la autoridad conoció el gasto y el contenido de las encuestas realizadas.

También afirma que al no existir dolo ni reincidencia, la resolución controvertida debe revocarse al culminar en una sanción desproporcionada.

Lo **inoperante** de tales alegaciones estriba en que no presenta argumento alguno que permita desvirtuar la gravedad de la falta determinada por la responsable, por una parte.

Por otra, en tanto se limita a afirmar que la conducta infractora debió calificarse como leve, sin controvertir los razonamientos lógico-jurídicos de la resolución controvertida.

De ahí lo **inoperante** del agravio.

4. Conclusión

SUP-RAP-100/2025

Puesto que la sanción no resulta desproporcionada en relación con la conducta sancionada, a consideración de esta Sala Superior, el agravio debe ser desestimado.

Similares consideraciones se sostuvieron en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-385/2016, SUP-RAP-395/2016, SUP-RAP-8/2017, SUP-RAP-125/2019 y SUP-RAP-117/2022, entre otros.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con voto razonado que emite la magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que esta sentencia se firma de manera electrónica.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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.



VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-100/2025²⁰

El presente voto es para explicar la razón por la que decidí acompañar la decisión de confirmar el acto impugnado, respecto a la determinación del INE de que los gastos informados por el Partido Acción Nacional debieron reportarse como de campaña y no como ordinarios, debido a su clara función de promoción electoral durante el periodo legal de campañas.

En el caso, el partido político actor expresó que la resolución impugnada del INE carece de fundamentación y motivación adecuada, ya que, según el Reglamento de Fiscalización, solo deben considerarse como gastos de campaña aquellas encuestas que se difunden públicamente durante el periodo de campaña.

La Sala decidió que, contrario a lo sostenido por el partido, la responsable sí fundó y motivó adecuadamente, debido a que quedó demostrado que los gastos en encuestas no correspondían a gastos de periodo ordinario, sino de campaña, por haberse realizado durante dicha etapa y estar vinculadas con las propuestas y candidaturas específicas.

Desde mi perspectiva, como lo dejé asentado en mi voto particular en el diverso SUP-RAP-32/2025 y acumulados, el INE sí justificó adecuadamente que las encuestas en cuestión implicaban la difusión de propaganda electoral, y concluí que estas contenían preguntas que hacían referencia directa a propuestas de campaña, nombres de candidatos y partidos, lo cual constituía promoción electoral indirecta, aunque no hubieran sido difundidas públicamente.

En dicho voto, mencioné que se debía **confirmar** el dictamen y resolución impugnados, toda vez que la autoridad responsable sí justificó la calificación de las encuestas como propaganda electoral y consecuentemente como gasto de campaña que debió reportarse en los informes respectivos.

En consecuencia, en este caso coincido en que la determinación tomada por la autoridad responsable está debidamente fundada y motivada, ya que al identificar y analizar los reactivos de las encuestas que hacían referencia a las

²⁰ Con fundamento en los artículos 254 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-100/2025

propuestas de campaña, y concluyendo que el partido político reportó indebidamente estos gastos como ordinarios en lugar de gastos de campaña, lo cual vulnera los principios de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, sin que, en mi criterio, exista una variación en lo determinado por la responsable en el anterior acuerdo, por lo cual acompaño la decisión de esta Sala Superior.

Por estas razones, es que emito el presente **voto razonado**.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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.