

INE/CG36/2020

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA REGIONAL TOLUCA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE ST-RAP-20/2019

A N T E C E D E N T E S

I. En sesión extraordinaria celebrada el seis de noviembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución INE/CG465/2019, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

II. Inconforme con lo anterior, el doce de noviembre de dos mil diecinueve, el Representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, interpuso recurso de apelación, mismo que fue radicado en la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el número de expediente ST-RAP-20/2019.

III. Desahogado el trámite correspondiente, la H. Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el recurso de apelación referido, en sesión pública celebrada el once de diciembre de dos mil diecinueve, determinando en su Punto Resolutivo **ÚNICO**, lo que a continuación se transcribe:

*“**ÚNICO.** Se **modifica** la resolución impugnada para que el Instituto Nacional Electoral lleve a cabo una nueva individualización de la sanción, en la que considere que la falta acreditada es formal y haga congruente la calificación de la infracción con la sanción.”*

IV. Derivado de lo anterior, se procede a emitir una nueva determinación para los efectos ordenados por la H. Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 199, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, en consecuencia se presenta el Proyecto de mérito.

C O N S I D E R A N D O

1. Que con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, incisos a), n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44, numeral 1, incisos j) y aa); 190; 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

2. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso del recurso de apelación identificado como ST-RAP-20/2019.

3. Que el once de diciembre de dos mil diecinueve, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió modificar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG465/2019, ordenando a este Consejo General emitir una nueva determinación en la que se individualice nuevamente la sanción, considerando que la falta acreditada en las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI es formal; haciendo congruente la calificación de la infracción con la sanción.

Así, la presente Resolución se acata para los efectos ordenados por la Sala en comento, motivo por el cual se procede a su modificación para los efectos precisados en el presente Acuerdo. A fin de dar cumplimiento al mismo, se procederá a modificar la Resolución de referencia, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

Ahora bien, es importante señalar que al acatar la sentencia emitida por dicho órgano jurisdiccional, solamente se aplicará al caso concreto, esto es, no se adoptará como un criterio firme, ya que la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación SX-RAP-57/2019 y SX-RAP-69/2019, en sesiones públicas el once y veinte de

diciembre de dos mil diecinueve, respectivamente relativas a los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, en los estados de Quintana Roo y Oaxaca, respectivamente, respecto a la omisión de adjuntar el Formato XML en la documentación soporte del sujeto obligado, confirmó los parámetros adoptados por esta autoridad para sancionar este tipo de conductas (calificación de la falta como grave ordinaria con una sanción equivalente al 10% del monto involucrado); al respecto se transcribe la parte conducente de las resoluciones en comento:

➤ **SX-RAP-57/2019**

“Postura de esta Sala Regional

(...)

*50. Como se puede advertir, el ahora recurrente, no obstante haber sido requerido para que solventara los errores y omisiones detectados por la autoridad fiscalizadora, fue omiso en todo momento en atender lo solicitado, **con lo cual obstaculizó la labor de fiscalización de la autoridad responsable, por ende, consideró que, al omitirse presentar los archivos XML** derivados de las operaciones celebradas entre el instituto político y sus proveedores o prestadores de servicios, **se vulneró sustancialmente la legalidad y certeza en el destino de los recursos durante el ejercicio Anual 2018.***

51. A juicio de esta Sala Regional, tales consideraciones se estiman correctas toda vez que ha sido criterio de este Tribunal Electoral que la autoridad electoral estará en condiciones de verificar el debido desahogo de las observaciones emitidas por la UTF mediante la revisión del SIF, siempre y cuando se cumpla con el deber de señalar específicamente en qué documento o póliza se encuentra la información que soporte las operaciones reportadas, para que la autoridad esté en condiciones de valorar adecuadamente los elementos que le son proporcionados.

*52. En ese sentido, **los artículos 39, apartado 3, inciso a) y 293 del Reglamento de Fiscalización obligan a los entes políticos, primero a que los registros contables deben identificar cada operación, relacionándola con la documentación comprobatoria, la cual debe corresponder con los respectivos informes, así como, en su caso, a presentar en la contestación al oficio de errores y omisiones la documentación que soporte las observaciones de forma detallada, con la finalidad de comprobar el***

ingreso o el gasto, ya que, en el modelo vigente de fiscalización es trascendente el registro oportuno (en tiempo) y la presentación total de la documentación que compruebe las operaciones realizadas, a efecto de cumplir con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas.

53. Lo anterior resulta indispensable para que la autoridad fiscalizadora, durante la revisión de los informes, verifique si la documentación proporcionada por los sujetos obligados fue, efectivamente, presentada en el SIF o es suficiente para subsanar la información requerida.

54. Ello, toda vez que la fiscalización en línea, a través del SIF, tiene como uno de sus objetivos hacer posible la culminación del proceso de fiscalización en los plazos que establece la LGPP8, de manera que para tener certeza sobre el origen, aplicación, monto y destino de la totalidad de los recursos que emplean los sujetos obligados a lo largo del ejercicio fiscal, es necesario que se reporten en tiempo real las operaciones y que se informe a la autoridad la totalidad de ellas.

55. En esa virtud, **para dotar de contenido al modelo de fiscalización vigente, la ley y el Reglamento de Fiscalización prevén mecanismos para agilizar la rendición de cuentas y el proceso de fiscalización, como son el uso de la tecnología y la reducción de plazos para la revisión de los informes, por lo que se exige a los sujetos obligados que, en las respuestas a los oficios de errores y omisiones se detallen de manera pormenorizada, clara y precisa todos los movimientos, las pólizas y documentos involucrados, pues sólo de esta manera la autoridad puede valorar adecuadamente la información presentada por los sujetos obligados durante el plazo previsto para ello.**

(...)

57. Como se advierte del texto transcrito, destaca **el deber que tienen los sujetos obligados de adjuntar tanto el archivo digital XML como su representación en formato PDF**, cuando soporten sus informes con comprobantes fiscales digitales por internet.

58. Con base en ello, **la autoridad responsable sostuvo que, en el caso concreto, y derivado de las últimas reformas en materia fiscal, se ha instaurado un sistema de control basado en la comprobación y facturación electrónica buscando con ello erradicar el ocultamiento o simulación de operaciones. De esta manera, el insumo por excelencia que materializa dicha finalidad lo es el fichero electrónico XML, documento**

electrónico que se constituye como el medio idóneo para la validación de operaciones con la autoridad hacendaria.

59. De ahí que, la falta de exhibición de dicho archivo electrónico, si bien no impide de manera total la comprobación de gastos, lo cierto es que dificulta su realización, puesto que se materializa una circunstancia latente de encontrarse ante operaciones que se ocultan a la autoridad hacendaria, o en el peor de los casos, ante operaciones simuladas, por tanto, al vulnerarse de manera primordial el principio de certeza se tiene como resultado la vulneración accesoria al principio de legalidad.

60. En tal virtud, la responsable señaló que, si bien, la autoridad electoral se encuentra en aptitud de llevar a cabo sus facultades de comprobación a través de sus vertientes “confirmación de operaciones con proveedores o prestadores de servicios” o “requerimiento de información directa a la autoridad hacendaria”, para posteriormente conciliar los saldos u operaciones reportados con los registrados por los sujetos obligados; lo cierto es que dichos mecanismos conllevan una operación compleja del andamiaje administrativo, circunstancia que podría evitarse con la simple exhibición del fichero electrónico XML, de ahí la importancia de buscar erradicar la omisión de su presentación.

61. En este orden de ideas, concluyó que en las conclusiones de mérito, el instituto político ahora actor vulneró lo dispuesto en el artículo 46, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, mismos que disponen que los comprobantes de las operaciones que lleven a cabo los sujetos obligados deberán reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación y que, invariablemente, deberá adjuntarse el archivo XML en aquellos casos en los que la documentación soporte sea un comprobante fiscal digital por internet (CFDI).

62. Ello, pues la finalidad de tales normas es que la autoridad fiscalizadora cuente con aquella documentación que posibilite comprobar la autenticidad de las operaciones registradas, por lo que el invocado artículo 46, tiene como propósito fijar las reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de legalidad y certeza en el destino de los recursos. Por ello establece la obligatoriedad de apegarse a las disposiciones que en materia hacendaria se han dispuesto, a fin de aprovechar los medios de validación que actualmente existen, y evitar que se susciten conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

63. Por lo anterior, la responsable señaló que el sujeto obligado incurrió en un registro de operaciones cuya comprobación no resultó idónea, pues se colocó

a la autoridad fiscalizadora en la imperiosa necesidad de llevar a cabo procedimientos extraordinarios de comprobación de operaciones a fin de obtener la certeza del manejo de los recursos del sujeto obligado, lo cual derivó del incumplimiento de exhibición de los comprobantes XML por parte del sujeto obligado.

64. Esta Sala Regional comparte dichas consideraciones, toda vez que, en efecto, el artículo 29, fracciones V y VI, del citado Código Fiscal establece la obligación de utilizar formatos digitales o electrónicos para comprobar los actos y actividades que realicen los sujetos obligados, en los términos que decida el propio órgano fiscalizador, y la posibilidad de comprobar la autenticidad de los comprobantes fiscales digitales por Internet que se reciban, los cuales se validan en un archivo con extensión XML, el cual es considerado el único formato para poder representar y almacenar comprobantes de manera electrónica o digital.

65. Por ende, como lo sostuvo la responsable, la omisión de exhibir doscientos un (201) comprobantes fiscales en formato XML, **dificulta de manera injustificada la función fiscalizadora, puesto que se carece del medio idóneo para la validación de operaciones con la autoridad hacendaria.**

66. Con base en lo anterior, la autoridad contó con el sustento jurídico necesario para sancionar al partido recurrente por la omisión de exhibir los mencionados archivos XML, máxime que la Unidad Técnica de Fiscalización le requirió de manera oportuna para que presentara la información atinente en el formato designado, sin que al efecto el ahora accionante hubiere dado cumplimiento, lo que pone en evidencia que se trató de una conducta reiterada por parte del sujeto obligado.

(...)

68. Esas condiciones, como se señaló con antelación, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares que se presentan para, con base en ello, determinar la naturaleza de la falta cometida, **de ahí que resulte inexacto que bajo ninguna circunstancia la omisión de presentar los comprobantes fiscales digitales en formato XML se debe considerar como una falta sustantiva y grave ordinaria, pues se reitera para calificar las conductas infractoras es necesario tener en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que éstas acontecen.**

(...)

75. De ahí que, no asista la razón al inconforme cuando aduce que la inexistencia de los mencionados comprobantes fiscales digitales no dificulta ni entorpece la actividad de la autoridad fiscalizadora, pretendiendo que ésta, con

la documentación que ingresó al SIF, despliegue actividades diversas para comprobar el origen y destino de los recursos públicos, esto es, pretende trasladar a la autoridad administrativa electoral la obligación de comprobar que el uso de los recursos públicos se encuentra ajustado a la ley, cuando es a los sujetos obligados a quienes corresponde aportar los elementos idóneos que demuestren el correcto uso de tales recursos, con independencia de las facultades de comprobación con que cuenta la propia autoridad fiscalizadora.

(...)

80. Igual acontece con el señalamiento relativo a que existió una incorrecta calificación de la falta, toda vez que el apelante sustenta su afirmación en la consideración de que conforme con lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-336/2018, la omisión de presentar comprobantes fiscales en formato XML, nunca y en ningún momento se debe considerar como una falta sustantiva y grave ordinaria, en tanto que omite controvertir las razones de hecho y de derecho expuestas por la responsable para calificar la falta como grave ordinaria.

*81. En efecto, **la autoridad fiscalizadora identificó el tipo de infracción o conducta infractora en que incurrió el apelante, señaló las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se concretó la conducta, la intencionalidad en la comisión de la falta, la trascendencia de la normatividad transgredida, los valores jurídicos tutelados la singularidad o pluralidad de las faltas, así como la reincidencia, elementos con los cuales arribó a la conclusión de que las infracciones debían calificarse como graves ordinarias.***

(...)"

➤ **SX-RAP-69/2019**

"(...)

*52. **Como se puede advertir, el ahora actor, no obstante haber sido requerido para que solventara los errores y omisiones detectados por la autoridad fiscalizadora, fue omiso en todo momento en atender lo solicitado, con lo cual obstaculizó la labor de fiscalización de la autoridad responsable, por ende, el INE consideró que, al omitirse presentar los archivos XML derivados de las operaciones realizadas, se vulneró sustancialmente la legalidad y certeza en el destino de los recursos durante el ejercicio anual dos mil dieciocho.***

(...)

59. Como se advierte del texto transcrito, destaca el deber que tienen los sujetos obligados de adjuntar tanto el archivo digital XML como su representación en formato PDF, cuando soporten sus informes con comprobantes fiscales digitales por internet.

60. **Con base en ello, la autoridad responsable sostuvo que, en el caso concreto, y derivado de las últimas reformas en materia fiscal, se ha instaurado un sistema de control basado en la comprobación y facturación electrónica buscando con ello erradicar el ocultamiento o simulación de operaciones. De esta manera, el insumo por excelencia que materializa dicha finalidad lo es el fichero electrónico XML, documento electrónico que se constituye como el medio idóneo para la validación de operaciones con la autoridad hacendaria.**

61. **De ahí que, la falta de exhibición de dicho archivo electrónico, si bien no impide de manera total la comprobación de gastos, lo cierto es que dificulta su realización, puesto que se materializa una circunstancia latente de encontrarse ante operaciones que se ocultan a la autoridad hacendaria, o en el peor de los casos, ante operaciones simuladas, por tanto, al vulnerarse de manera primordial el principio de certeza se tiene como resultado la vulneración accesoria al principio de legalidad.**

62. **En tal virtud, la responsable señaló que, si bien, la autoridad electoral se encuentra en aptitud de llevar a cabo sus facultades de comprobación a través de sus vertientes “confirmación de operaciones con proveedores o prestadores de servicios” o “requerimiento de información directa a la autoridad hacendaria”, para posteriormente conciliar los saldos u operaciones reportados con los registrados por los sujetos obligados; lo cierto es que dichos mecanismos conllevan una operación compleja del andamiaje administrativo, circunstancia que podría evitarse con la simple exhibición del fichero electrónico XML, de ahí la importancia de buscar erradicar la omisión de su presentación.**

63. **En este orden de ideas, concluyó que en las conclusiones de mérito, el partido político ahora actor vulneró lo dispuesto en el artículo 46, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, mismos que disponen que los comprobantes de las operaciones que lleven a cabo los sujetos obligados deberán reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación y que, invariablemente, deberá adjuntarse el archivo XML en aquellos casos en los que la documentación soporte sea un comprobante fiscal digital por internet (CFDI).**

(...)

66. Al respecto, esta Sala Regional comparte dichas consideraciones, toda vez que, en efecto, el artículo 29, fracciones V y VI, del citado Código Fiscal establece la obligación de utilizar formatos digitales o electrónicos para comprobar los actos y actividades que realicen los sujetos obligados, en los términos que decida el propio órgano fiscalizador, y la posibilidad de comprobar la autenticidad de los comprobantes fiscales digitales por Internet que se reciban, los cuales se validan en un archivo con extensión XML, el cual es considerado el único formato para poder representar y almacenar comprobantes de manera electrónica o digital.

(...)

68. Con base en lo anterior, **la autoridad responsable contó con el sustento jurídico necesario para sancionar al PRI por la omisión de exhibir los mencionados archivos XML**, máxime que la Unidad Técnica de Fiscalización le requirió de manera oportuna para que presentara la información atinente en el formato designado, sin que al efecto el ahora actor hubiere dado cumplimiento, lo que pone en evidencia que se trató de una conducta reiterada por parte del sujeto obligado.

69. Por tal razón, en el caso, no puede considerarse que la omisión que se le reprocha estuviera motivada por un error, aunado a que la autoridad responsable consideró que el sujeto obligado 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; por ende, **es inexacto que la autoridad fiscalizadora debiera calificar la infracción cometida como una falta leve**.

70. Esas condiciones, como se señaló con antelación, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares que se presentan para, con base en ello, determinar la naturaleza de la falta cometida, **de ahí que resulte inexacto que bajo ninguna circunstancia la omisión de presentar los comprobantes fiscales digitales en formato XML se debe considerar como una falta sustantiva y grave ordinaria, pues se reitera para calificar las conductas infractoras es necesario tener en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que éstas acontecen**.

(...)

72. Además, **las sanciones impuestas no tienen como base la omisión de reportar los ingresos y egresos del PRI, sino que ésta se sustentó en que la norma vulnerada tiene como finalidad que la autoridad fiscalizadora**

cuenta con aquella documentación que posibilite, en un marco de rapidez, comprobar la autenticidad de las operaciones registradas, en apego a las disposiciones que en materia hacendaria se han dispuesto, a fin de aprovechar los medios de validación existentes, y que la omisión del partido político, conlleva la necesidad de realizar procedimientos extraordinarios que resultarían innecesarios al cumplir con las obligaciones legalmente establecidas a los sujetos obligados.

73. En ese sentido, la autoridad responsable sancionó al PRI por haber infringido la obligación de exhibir los comprobantes digitales -prevista en la normativa aplicable -específicamente en el artículo 46, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, en relación con los diversos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación- y la consecuente deficiencia en la rendición de cuentas.

74. De ahí que, no asista la razón al inconforme cuando aduce que la inexistencia de los mencionados comprobantes fiscales digitales no dificulta ni entorpece la actividad de la autoridad fiscalizadora, pretendiendo que ésta, con la documentación que ingresó al SIF, despliegue actividades diversas para comprobar el origen y destino de los recursos públicos, esto es, pretende trasladar a la autoridad administrativa electoral la obligación de comprobar que el uso de los recursos públicos se encuentra ajustado a la ley, cuando es a los sujetos obligados a quienes corresponde aportar los elementos idóneos que demuestren el correcto uso de tales recursos, con independencia de las facultades de comprobación con que cuenta la propia autoridad fiscalizadora.

75. Asimismo, de lo realizado por el INE, se advierte que identificó el tipo de infracción o conducta infractora en que incurrió el apelante, señaló las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se concretó la conducta, la intencionalidad en la comisión de la falta, la trascendencia de la normatividad transgredida, los valores jurídicos tutelados, la singularidad o pluralidad de las faltas, así como la reincidencia, elementos con los cuales arribó a la conclusión de que las infracciones debían calificarse como graves ordinarias.

76. Por lo anteriormente expuesto, es que el presente motivo de agravio resulta infundado.”

[Énfasis añadido]

En ese sentido, si bien es cierto que dichos criterios no son obligatorios para la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta contradictorio lo expuesto en los recursos de apelación **SX-RAP-57/2019** y **SX-RAP-69/2019** contra lo dispuesto en el diverso **ST-RAP-20/2019**.

En tal virtud, se procede acatar los Lineamientos estipulados en la ejecutoria materia del presente Acuerdo, y siendo sólo observable para el caso en concreto.

4. Relevancia del Formato XML para la fiscalización en materia electoral.

Justificación de la importancia de presentar comprobantes XML

Para efectos de la comprobación de los gastos que realicen los sujetos obligados, los comprobantes en formato PDF no serán considerados como válidos, toda vez que el Reglamento de Fiscalización en su artículo 46, establece que éstos deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 29 y 29 A del Código Fiscal de la Federación.

Dicho artículo señala que las personas que emitan un comprobante deberán entregar o poner a disposición **de sus clientes, el archivo electrónico del comprobante fiscal digital por Internet y, de manera opcional (cuando les sea solicitada por el cliente), su representación impresa (PDF), la cual únicamente presume la existencia de dicho comprobante fiscal.**

Aunado a lo anterior, la Regla 2.7.1.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal, establece que los contribuyentes que expidan y reciban CFDI, deberán almacenarlos en medios magnéticos, ópticos o de cualquier otra tecnología, **en su formato electrónico XML.**

Es importante señalar que el XML es un archivo digital que almacena el detalle de un Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), en base a reglas y estándares que el SAT determina necesarias para validar la autenticidad de la misma, por lo tanto, el formato válido para los comprobantes es el XML y no el PDF, debido a que este sólo es una representación impresa, de la factura.

En razón de lo anterior, es preciso recalcar la importancia del Formato XML para las tareas de la fiscalización de los recursos de los sujetos obligados en materia electoral.

Respecto al estudio jurídico de la obligación de adjuntar el formato XML, la H. Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-RAP-63/2019 y SG-RAP-65/2019 acumulados¹, confirmó que la falta en comento encuentra su sustento legal en el artículo 46 del Reglamento de Fiscalización, además que la obligación de presentar comprobantes fiscales en formato XML también se encuentra expresa en el diverso 39, numeral 6 del mismo ordenamiento.

A mayor abundamiento expresa lo siguiente:

“(…)

En ese tenor, la Resolución Miscelánea Fiscal para 201837, se dispuso, en lo que interesa, respecto de los comprobantes digitales por internet, los contribuyentes que expidan y reciban CFDI, deberán almacenarlos en medios magnéticos, ópticos o de cualquier otra tecnología, en su formato electrónico XML; asimismo, se precisó que para los efectos del artículo 29, primer y segundo párrafos del Código Fiscal de la Federación, los CFDI que generen los contribuyentes y que posteriormente envíen a un proveedor de certificación de CFDI, para su validación, asignación del folio e incorporación del sello digital del SAT otorgado para dicho efecto (certificación), deberán cumplir con las especificaciones técnicas previstas en los rubros I.A "Estándar de comprobante fiscal digital por Internet" y I.B "Generación de sellos digitales para comprobantes fiscales digitales por Internet" del Anexo 20.

De conformidad con las disposiciones fiscales aplicables para el ejercicio dos mil dieciocho, los comprobantes digitales debieron ser generados bajo el siguiente estándar XSD base y los XSD complementarios que requiera, validando su forma y sintaxis en un archivo con extensión XML, siendo este el único formato para poder representar y almacenar comprobantes de manera electrónica o digital.

Con base en lo anterior, la autoridad contó con el sustento jurídico necesario para sancionar al partido recurrente por haber presentado documentos únicamente en formato PDF, omitiendo exhibir los archivos XML, máxime que la Unidad Técnica de Fiscalización le requirió que presentara la información atinente en el formato designado, sin que al efecto hubiere dado cumplimiento; aunado a que como se precisó, el artículo 39 del Reglamento de Fiscalización preceptúa expresamente la obligación de presentar los archivos en formato XML.

¹ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-RAP-0063-2019.pdf>

(...)"

De ahí la relevancia de sostener que efectivamente, el formato XML es el documento que da certeza de las operaciones que realizan los sujetos obligados, no así el PDF de las operaciones contables, y ante su falta, la autoridad fiscalizadora no debe, ante el incumplimiento del sujeto obligado, realizar diversidad de tareas que obstaculizan la expedite de la comprobación de las operaciones, y con ello de igual incumplen con las obligaciones que señalan los artículos 39, numeral 6 y 41, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

5. Que en el Considerando SEXTO de la sentencia recaída al expediente ST-RAP-20/2019, relativo al estudio de fondo y efectos de la sentencia, la H. Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó lo que a continuación se transcribe:

“SEXTO. Estudio de fondo.

(...)

*Precisado lo anterior, esta Sala Regional considera que los agravios son **fundados**.*

a) Resolución impugnada

*La autoridad responsable determinó, en las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, que el PRD **omitió presentar los comprobantes digitales en el formato XML** exigido por la normativa fiscal, por un importe de \$906,606.82, (novecientos seis mil seiscientos seis pesos 82/100 M.N.); \$2,360,365.66 (dos millones trescientos sesenta mil trescientos sesenta y cinco pesos 66/100 M.N.) y \$161,219.59 (ciento sesenta y un mil doscientos diecinueve pesos 59/100 M.N.), respectivamente; por lo que calificó tal falta como sustantiva y grave ordinaria.*

(...)

*Como se advierte del texto transcrito, el párrafo que se añadió al numeral 6, del artículo 39, del Reglamento de Fiscalización, destaca el deber que tienen los sujetos obligados de adjuntar **tanto el archivo digital XML como su representación en formato PDF**, cuando soporten sus informes con comprobantes fiscales digitales por internet.*

(...)

En lo atinente, el artículo 29, fracción IV del citado Código Fiscal, establece la obligación de utilizar formatos digitales o electrónicos para comprobar los actos y actividades que lleven a cabo los sujetos obligados, en los términos que decida el propio órgano fiscalizador. En ese sentido, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, se dispuso, respecto de los comprobantes digitales por internet o factura electrónica, lo siguiente:

(...)

Cabe precisar que los **archivos XML**, por sus siglas en inglés de "eXtensible Markup Language" (lenguaje de marcas extensible), no hacen nada por cuenta propia, porque se trata únicamente de **una forma de almacenar datos para que otros programas puedan leerlos fácilmente, razón por la cual, técnicamente, se visualizan únicamente con símbolos y caracteres informáticos específicos**. En ese contexto, la utilidad y finalidades de ese tipo de archivos electrónicos está prevista en la normativa fiscal, tanto legal federal, como reglamentaria electoral.

Al respecto, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables para el ejercicio dos mil dieciocho, los comprobantes digitales requerían para su validación, ser presentados en un archivo con extensión XML, **siendo este el único formato para poder representar y almacenar comprobantes de manera electrónica o digital**.

En el caso, el Instituto concluyó que el recurrente incumplió el artículo 46, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización, que dispone que los comprobantes de las operaciones que lleven a cabo los sujetos obligados deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.
(...)

Del contenido de las disposiciones anotadas se desprende una norma, que consiste en una obligación para los sujetos fiscalizados de presentar determinada documentación, **para sustentar el registro de sus operaciones en el sistema de contabilidad en línea**.

Ahora bien, la propia responsable estableció que, en principio, el fichero electrónico XML, es el documento electrónico que constituye el medio idóneo **para la validación de operaciones con la autoridad hacendaria**; por ende, como actividad verificadora, esta Sala Regional considera que la omisión de su presentación en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), no puede tener los efectos sustantivos que le atribuyó al calificar la conducta.

Máxime que esa conducta omisiva no presupone una limitación para que la autoridad electoral lleve a cabo su facultad comprobatoria, tal como lo expresa en la misma resolución impugnada, sino que, únicamente, implica el desarrollo de mayores actividades administrativas para conciliar saldos y operaciones reportadas, con los registrados por los sujetos obligados.
(...)

De lo expuesto se advierte que la omisión de la presentación de los comprobantes en formato XML o su presentación parcial, no le impiden al INE llevar a cabo su facultad fiscalizadora, ni constituyen un obstáculo insalvable para determinar con plena certeza si se demostró el origen y destino de los recursos públicos.

Lo anterior, porque con esa clase de faltas no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la normativa aplicable sino, en todo caso, únicamente su puesta en peligro, ante la insuficiente comprobación de los registros contables y la omisión o presentación deficiente de los documentos y formatos idóneos, lo que conlleva a que se incremente la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral

pero no necesariamente a su imposibilidad para hacerlo, como lo manifestó en la propia resolución.

b) Decisión

De esa manera, en acatamiento al principio de exacta aplicación de la ley penal, aplicable al Derecho administrativo sancionador electoral, al resolver sobre la omisión de presentar comprobantes fiscales en formato XML, la autoridad debe limitarse a verificar si los elementos de la conducta omisiva conforme a su reglamentación previa continúan siendo los mismos en el reglamento actual; y, si lo son, aplicar la sanción más favorable.

Se sostiene lo anterior, porque, en el caso, se actualiza una especie progresiva y singular del principio de traslación del tipo y adecuación de la pena, conforme al cual, constituye un derecho de todo gobernado determinar si la conducta considerada irregular conforme a la legislación punitiva vigente en la fecha de su comisión continúa siéndolo en términos del nuevo ordenamiento, conforme al criterio contenido en la Jurisprudencia 1a./J. 4/2013 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación de rubro "TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE."

En el caso, si las reformas fiscales invocadas por la autoridad responsable no constituyeron un cambio sustancial en los efectos que tiene en materia electoral la omisión de presentar documentos comprobatorios, de las operaciones de los partidos políticos sobre sus ingresos y gastos, es indudable que la responsable debió mantener la calificación de la infracción como formal y no darle un carácter sustancial por sí misma, pero sin demostrar cómo fue que se modificó el contenido normativo de la obligación de presentar esos documentos, a tal grado de afectar la comprobación del origen y aplicación de los recursos públicos.

En ese orden de ideas, lo que procede es modificar la resolución impugnada.

c) Conclusión. *Se modifica la resolución INE/CG465/2019 en lo que fue materia de impugnación, por cuanto hace a las sanciones derivadas de las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, por la omisión de presentar los comprobantes fiscales digitales (XML), por un importe de \$906,606.82, (novecientos seis mil seiscientos seis pesos 82/100 M.N.); \$2,360,365.66 (dos millones trescientos sesenta mil trescientos sesenta y cinco pesos 66/100 M.N.) y \$161,219.59 (ciento sesenta y un mil doscientos diecinueve pesos 59/100 M.N.), respectivamente.*

d) Efectos. *En consecuencia, la autoridad deberá llevar a cabo una nueva individualización de la sanción, en la que considere que la falta acreditada en las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI es formal; y que haga congruente la calificación de la infracción con la sanción.*

(...)"

6. En cumplimiento a la determinación de la autoridad jurisdiccional, por la cual se ordenó **modificar** las conclusiones **3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI**, correspondientes al **Partido de la Revolución Democrática con acreditación local en el estado de Michoacán**, esta autoridad electoral procedió a acatar la sentencia referida, para lo cual se realizaron las siguientes acciones en congruencia con el sentido de la sentencia:

Sentencia	Efectos	Acatamiento
Se revoca la resolución respecto de las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, relativas a la omisión de presentar los comprobantes fiscales digitales (XML).	La autoridad deberá llevar a cabo una nueva individualización de la sanción, en la que considere que la falta acreditada en las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI es formal; y que haga congruente la calificación de la infracción con la sanción.	Se procede a calificar las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI como faltas formales y, con base en ello individualizar la sanción correspondiente.

Derivado de la valoración realizada en acatamiento a lo ordenado por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General procede a realizar la individualización de la sanción calificando las conductas que dieron origen a las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, como faltas formales.

7. Capacidad Económica

Previo a la individualización de la sanción es preciso realizar el análisis de la capacidad económica del sujeto obligado, a efecto de saber si está en posibilidades de hacer frente a las sanciones que en su caso se determinen en el presente Acuerdo.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

**CONSEJO GENERAL
ST-RAP-20/2019**

Así, esta autoridad tiene conocimiento que el Partido de la Revolución Democrática con acreditación local en Michoacán, recibió financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2020, como se detalla a continuación:

Ámbito	Entidad	Número de Acuerdo	Financiamiento de las actividades ordinarias permanentes 2020
Local	Michoacán de Ocampo	IEM-CG-01/2020	\$32,742,485.77

En razón de lo anterior, debe considerarse que el partido político cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con las sanciones que en su caso se le imponga, toda vez que le fueron asignados recursos como financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2020.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, el partido político cuenta con saldos pendientes por pagar, relativos a sanciones, conforme a lo que a continuación se indica²:

Partido Político	Resolución de la Autoridad	Monto total de la sanción	Deducciones realizadas al mes de enero de 2020	Montos por saldar
PRD Michoacán	INE/CG465/2019	\$2,592,928.75	\$0	\$2,592,928.75
	INE/CG547/2019	\$100,704.39	\$0	\$100,704.39
Total		\$2,693,633.14	\$0	\$2,693,633.14

En conclusión, se evidencia que no se produce afectación real e inminente al sujeto obligado en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, por tanto,

² Montos informados mediante oficio IEM-CPyPP-116/2019, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, signado por el Coordinador de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Electoral de Michoacán.

estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en el presente Acuerdo.

8. Que la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dejar intocadas en el recurso de apelación **ST-RAP-20/2019** las demás conclusiones sancionatorias, este Consejo General únicamente se avocará al análisis del considerando **18.2.16 del Partido de la Revolución Democrática con acreditación local en el estado de Michoacán**, respecto al inciso **c)**, conclusiones **3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI**, en los siguientes términos:

“(…)

18.2.16 Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán

(…)

c) 3 faltas de carácter formal: Conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI.

(…)

c) En el capítulo de conclusiones de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, mismas que vulneran el artículo 46, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, a saber:

No.	Conclusión
3-C5-MI	<i>El sujeto obligado omitió presentar 31 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$906,606.82</i>
3-C6-MI	<i>El sujeto obligado omitió presentar 237 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$2,360,365.66</i>
3-C7-MI	<i>El sujeto obligado omitió presentar 4 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$161,219.59 (2,300.00+158,919.59)</i>

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como en

los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertirse la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado, el cual forma parte de la motivación y fundamentación de la presente Resolución y que se detalla en cada observación, se hicieron del conocimiento del mismo mediante los oficios de errores y omisiones referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, el sujeto obligado no solventó las observaciones formuladas.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Acreditadas las infracciones del sujeto obligado en términos de las conclusiones sancionatorias y la normatividad antes señalada, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en cada conclusión sancionatoria se presente.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión)
- b)** Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta.
- d)** La trascendencia de las normas transgredidas.
- e)** Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f)** La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g)** La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez hecho lo anterior, se procederá a la imposición de la sanción considerando además que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus

propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando 7 del presente Acuerdo.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para la imposición de la sanción (**inciso B**).

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Con relación a las irregularidades identificadas en las conclusiones de mérito, mismas que se describen en el cuadro denominado *conductas infractoras* localizado en el siguiente inciso, en el cual se señala el tipo de falta por cada caso concreto, dichas conductas, atentan a lo dispuesto en el artículo 46, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron

Modo: El instituto político en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio en revisión, incurrió en las siguientes:

Conductas infractoras		
No.	Conclusión	Tipo
3-C5-MI	<i>El sujeto obligado omitió presentar 31 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$906,606.82</i>	<i>Omisión</i>
3-C6-MI	<i>El sujeto obligado omitió presentar 237 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$2,360,365.66</i>	<i>Omisión</i>
3-C7-MI	<i>El sujeto obligado omitió presentar 4 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$161,219.59 (2,300.00+158,919.59)</i>	<i>Omisión</i>

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al instituto político, surgieron en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2018.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Michoacán.

c) Comisión intencional o culposa de las faltas

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de la normatividad transgredida

Es importante señalar que con la actualización de las faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), **por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público**, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados.³

En las conclusiones señaladas en el apartado *calificación de las faltas*, subapartado *tipo de infracción (acción u omisión)*, el instituto político en comentario vulneró lo dispuesto en el precepto normativo ahí invocado, el cual, en obvia de economía en su exposición, se tiene por reproducido como si a la letra se insertase.⁴

De la valoración del artículo señalado, se contemplan disposiciones cuya finalidad es que la autoridad fiscalizadora tenga conocimiento del debido control contable de las operaciones que el sujeto obligado realice, es decir, los ingresos y egresos

³ En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente **SUP-RAP-62/2005**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente: “*En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas, derivadas de la revisión de su informe anual o de campaña, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.*”

En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación.”

reportados deberán acreditarse conforme a la documentación establecida en el reglamento, acuerdos, manuales o Lineamientos emitidos para ello por la autoridad, lo anterior con el objeto de contar con los elementos idóneos para llevar a cabo la función de la fiscalización.

La normatividad arriba trasunta constituye el instrumento jurídico a través del cual los sujetos obligados deben rendir cuentas respecto del origen, destino y aplicación de recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, coadyuvando a que la autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Al respecto, debe señalarse que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las diversas funciones que le fueron encomendadas a la autoridad fiscalizadora, a fin de que ejecute sus facultades de revisión, comprobación e investigación, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados. Ello implica tener certeza del origen y destino de los recursos que los entes políticos utilizan como parte de su financiamiento.

En este orden de ideas, por lo que hace a los ingresos los sujetos obligados tienen dos deberes: 1) Registrar contablemente todos los ingresos que reciban a través de financiamiento público o privado, ya sea en efectivo o en especie y, 2) Acreditar la veracidad de lo registrado con la documentación soporte establecida para ello en cumplimiento a los requisitos señalados para su comprobación. Lo anterior, para que la autoridad fiscalizadora pueda verificar con certeza que cumplan en forma transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, se tiene como propósito fijar las reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por ello se establece la obligación de registrar contablemente y sustentar con documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

Por otro lado, de la misma manera se establecen obligaciones respecto al gasto consistentes en: 1) El deber de los sujetos obligados de registrar contablemente los gastos realizados; 2) Soportar todos los egresos con documentación original que se expida a nombre del sujeto obligado, por parte de los proveedores o prestadores de servicios a quienes el ente efectuó el pago; 3) La obligación de entregar la documentación con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables y, 4) Los registros deberán hacerse en términos de la normatividad de la materia.

En síntesis, la norma señalada regula, entre otras, la obligación de los sujetos obligados de realizar bajo un debido control el registro contable de sus egresos, consecuentemente en ejercicio de sus atribuciones de verificación, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento la presentación de dicha documentación, con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. De esta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora.

Lo anterior, para lograr un orden y control adecuado de las operaciones contables llevadas a cabo por los sujetos obligados y permitir que realicen el registro de sus operaciones de forma clara.

Del análisis anterior, se concluye que con la inobservancia del artículo referido no se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, ya que, únicamente se trata de la puesta en peligro de los principios en comento, sin que ello obstaculice la facultad de revisión de la autoridad electoral, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo certeza respecto al origen, destino y aplicación de los recursos utilizados por el sujeto obligado, máxime que no se vio impedida para llevar a cabo la revisión a los ingresos y egresos de origen público o privado del sujeto obligado.

En consecuencia, el incumplimiento de la disposición citada, únicamente constituye falta de cuidado del sujeto obligado al rendir cuentas, toda vez que dicha norma ordena exhibir toda la documentación soporte de ingresos y egresos del sujeto obligado.

Esto es, se trata de conductas, las cuales, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de manera adecuada de los recursos de los entes políticos.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos, rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En ese sentido, las conductas infractoras observadas en la revisión del Informe anual de ingresos y gastos mencionado, por sí misma constituye una mera falta formal, porque con esa infracción no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas.

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de las faltas.

En este aspecto, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de las faltas pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues las mismas faltas que generan un peligro en general (abstracto), evidentemente deben rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que generan las mismas faltas, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por las diversas normas infringidas por las conductas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que las infracciones expuestas en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, previamente analizadas, no acreditan la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen una conducta infractora imputable al ente político, la cual puso en peligro (abstracto) los bienes jurídicos tutelados, toda vez que esta autoridad electoral no contó con los

elementos necesarios para ejercer un debido control en la fiscalización de dicho ente político.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en las faltas pues el sujeto obligado infractor cometió la misma irregularidad que se traduce en faltas de carácter **FORMAL**.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de las irregularidades ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta a estudio.

Calificación de las faltas cometidas.

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que las infracciones deben calificarse como **LEVES**.⁵

Lo anterior es así, en razón de la ausencia de dolo por el ente político, adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

B. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a las particularidades de las infracciones cometidas, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a las faltas cometidas.⁶

⁵ En ese contexto, el ente político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

⁶ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, debe valorarse la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del ente político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el sujeto obligado cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el **considerando 6** del presente Acuerdo, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Ahora bien, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así, del análisis realizado a la infracción cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que las faltas se calificaron como **LEVES**.

siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

- Que respecto a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de las conclusiones objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado *A. CALIFICACIÓN DE LAS FALTAS*, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el sujeto obligado 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 el sujeto obligado no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del sujeto obligado, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

Ahora bien, resulta relevante advertir que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en la falta formal, sino solo uno de los parámetros que se consideran al momento de imponerla, debiendo atenderse a la naturaleza de la falta implicada, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos.

Establecido lo anterior, es válido concluir que tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial, pues, para tal efecto la autoridad debe apreciar el conjunto de las circunstancias (objetivas y subjetivas) que permitan establecer bajo criterios objetivos y razonables una sanción que resulte proporcional; por tanto, se toma en cuenta no sólo el monto involucrado, sino diversas circunstancias como la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; la reincidencia, la pluralidad, entre otros elementos que en conjunto

permiten a la autoridad arribar a la sanción que en su opinión logre inhibir las conductas infractoras.⁷

En consecuencia, en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de las infracciones, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado. Ilustra lo anterior, el tipo de infracción relacionada con la omisión de presentar documentación soporte, vulneración que hace difícil, o bien, prácticamente imposible realizar una cuantificación al momento de sancionar.

De este modo, dichas irregularidades traen como resultado el incumplimiento de la obligación de tener un adecuado control en la rendición de cuentas en los recursos con que cuentan los sujetos obligados conforme a lo señalado en la normativa electoral.

En este tenor, una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron a su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción II** consistente en una **multa** de hasta diez mil unidades de medida y actualización (antes días de salario mínimo vigente), es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el sujeto obligado, participante de la comisión, se abstenga de incurrir en las mismas faltas en ocasiones futuras.

⁷ Cabe señalar como criterio orientador el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia que resolvió el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-89/2007**, mediante el cual se sostiene que, en ciertos casos, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto involucrado implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable.

⁸ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

En este sentido, la sanción a imponer al sujeto obligado es de índole económica y consistente en sancionar con 10 (diez) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciocho⁹ las faltas formales indicadas en el presente apartado. En este sentido, se tienen identificadas **3** faltas formales, lo que implica una sanción consistente en **30 (treinta)** Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio materia de análisis, cuyo monto equivale a **\$2,418.00 (dos mil cuatrocientos dieciocho pesos 00/100 M.N.)**.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **30 (treinta)** Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil dieciocho, equivalente a **\$2,418.00 (dos mil cuatrocientos dieciocho pesos 00/100 M.N.)**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción.

9. Que las sanciones originalmente impuestas al Partido de la Revolución Democrática, en la Resolución **INE/CG465/2019**, en su Punto Resolutivo **DÉCIMO SÉPTIMO**, relativo a las conclusiones **3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI**, con relación al presente acatamiento por el que se da cumplimiento a la sentencia recaída al expediente **ST-RAP-20/2019**, es la siguiente:

⁹ El valor de la Unidad de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciocho es de \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.)

**CONSEJO GENERAL
ST-RAP-20/2019**

Resolución INE/CG465/2019			Acuerdo por el que se da cumplimiento		
Conclusión	Monto Involucrado	Sanción	Conclusión	Monto Involucrado	Sanción
Partido de la Revolución Democrática					
3-C5-MI. El sujeto obligado omitió presentar 31 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$906,606.82	\$906,606.82	Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$90,660.68 (noventa mil seiscientos sesenta pesos 68/100 M.N.).	3-C5-MI, 3-C6-MI 3-C7-MI.	y N/A	Una multa equivalente a 30 (treinta) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil dieciocho, equivalente \$2,418.00 (dos mil cuatrocientos dieciocho pesos 00/100 M.N.).
3-C6-MI. El sujeto obligado omitió presentar 237 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$2,360,365.66	2,360,365.66	Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$236,036.57 (doscientos treinta y seis mil treinta y seis pesos 57/100 M.N.).			
3-C7-MI. El sujeto obligado omitió presentar 4 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$161,219.59 (2,300.00+158,919.59)	\$161,219.59	Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$16,121.96 (dieciséis mil ciento veintiún pesos 96/100 M.N.).			

En atención a los Antecedentes y Consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

A C U E R D A

PRIMERO. Se **modifica** la parte conducente de la Resolución **INE/CG465/2019**, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el seis de noviembre de dos mil diecinueve, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, relativa al considerando 18.2.16, correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán**, inciso **c)**, conclusiones **3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI**, en los términos precisados en los considerandos **6 y 8** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **18.2.16**, correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán**, se impone al **Partido de la Revolución Democrática** la sanción siguiente:

c) 3 faltas de carácter formal: Conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI.

Una multa equivalente a **30 (treinta)** Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil dieciocho, equivalente a **\$2,418.00 (dos mil cuatrocientos dieciocho pesos 00/100 M.N.)**.

TERCERO. Infórmese a la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, sobre el cumplimiento dado al Acuerdo emitido en el expediente identificado como **ST-RAP-20/2019**.

CUARTO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación a hacer del conocimiento del Instituto Electoral de Michoacán el presente Acuerdo para los efectos legales a que haya lugar.

QUINTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral que, por su conducto, haga de conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la contradicción de criterios establecidos en las sentencias identificadas con los números **SX-RAP-57/2019, SX-RAP-69/2019 y ST-RAP-20/2019**.

SEXO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

SÉPTIMO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 6 de febrero de 2020, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**