

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-14/2026 y
SUP-RAP-19/2026 ACUMULADO

RECURRENTES: RC CONSULTING &
BUSINESS DEVELOPMENT, S. DE R.L.
DE C.V. y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIADO: FRANCISCO
ALEJANDRO CROKER PÉREZ

COLABORÓ: DANIEL ALEJANDRO
RAMIREZ MERAZ

Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiséis.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que **revoca** la resolución INE/CG1520/2025 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF/22/2021, mediante la cual se determinó la falta de veracidad en el reporte del gasto por concepto de asesoría en materia de fiscalización del Partido Acción Nacional, se impuso una sanción económica y se ordenó dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera respecto de la persona moral RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	2
2. COMPETENCIA.....	4
3. ACUMULACIÓN.....	4
4. PROCEDENCIA.....	5
5. ESTUDIO DE FONDO.	5
5.1. Contexto de la controversia.....	5
5.2. Planteamientos ante esta Sala Superior.	6
5.3. Cuestión a resolver.....	9
5.4. Decisión.....	9
5.5. Estudio de los conceptos de agravio.....	10
6. RESOLUTIVOS.....	22

GLOSARIO

Consejo General del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Código Fiscal:	Código Fiscal de la Federación
PAN:	Partido Acción Nacional
Recurrentes:	RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V. y Partido Acción Nacional
Reglamento interno:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Reglamento:	Reglamento de Fiscalización
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1. Conforme a los escritos de demanda y las constancias que obran en autos se desprenden los siguientes:
2. **1.1. Revisión de informes anuales del ejercicio dos mil diecinueve.**
Con motivo de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PAN correspondientes al ejercicio dos mil diecinueve, la autoridad fiscalizadora identificó erogaciones reportadas por concepto de asesorías en materia de fiscalización, efectuadas a favor de la persona moral RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V., por un monto total de \$4,060,000.00 (cuatro millones sesenta mil pesos 00/100 M.N.).
3. Dichas erogaciones se registraron como gastos relacionados con actividades de asesoría y capacitación en materia de fiscalización vinculadas al proceso electoral local extraordinario dos mil dieciocho–dos mil diecinueve, para la gubernatura del estado de Puebla. En el dictamen consolidado respectivo, la autoridad planteó la necesidad de verificar si esas operaciones podían ubicarse dentro de los supuestos de excepción



previstos en la normativa aplicable, como gastos de operación ordinaria, o si debían calificarse como gastos de campaña.

4. **1.2. Dictamen consolidado y orden de inicio del procedimiento oficioso.** Derivado de la revisión efectuada, en sesión ordinaria de quince de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó la resolución **INE/CG644/2020**, en cuya conclusión identificada como 1-C29-CEN ordenó el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de constatar la operación celebrada entre el partido político y el prestador de servicios, verificar la participación de las personas involucradas en las asesorías en materia de fiscalización y determinar si los recursos erogados correspondían a gastos de campaña.
5. **1.3. Procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF/22/2021.** En cumplimiento a lo ordenado, la UTF inició, mediante acuerdo de quince de enero de dos mil veintiuno, el procedimiento oficioso identificado con la clave INE/P-COF-UTF/22/2021, con el objeto de verificar la operación celebrada entre el PAN y RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V., así como determinar la naturaleza del gasto reportado.
6. **1.4. Resolución INE/CG1520/2025.** El dieciocho de diciembre de dos mil veinticinco, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG1520/2025, en la que determinó que las erogaciones observadas por concepto de asesoría en materia de fiscalización no actualizaban el elemento de finalidad electoral y, por tanto, no constituían gastos de campaña, sino gastos de operación ordinaria correspondientes al ejercicio dos mil diecinueve.
7. Por otra parte, concluyó que no se acreditó la prestación de los servicios contratados, al considerar insuficiente la documentación aportada para verificar la efectiva realización de las asesorías, con base en ello, determinó que el PAN no reportó con veracidad las operaciones observadas, declaró fundado el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF/22/2021 e impuso una multa equivalente al doscientos por ciento

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

del monto observado, por la cantidad de \$8,120,000.00 (ocho millones ciento veinte mil pesos 00/100 M.N.).

8. Asimismo, ordenó dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera respecto de la persona moral RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V.
9. **1.5. Recursos de apelación.** En contra de lo resuelto por el Consejo General del INE, se interpusieron los siguientes recursos de apelación:

Expediente	Parte recurrente
SUP-RAP-14/2026	RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V.
SUP-RAP-19/2026	Partido Acción Nacional

2. COMPETENCIA

10. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes recursos de apelación, al tratarse de la impugnación de una resolución emitida por el Consejo General del INE, dictada en un procedimiento oficioso en materia de fiscalización, mediante la cual se determinó la falta de veracidad de un gasto reportado por un partido político nacional, se impuso una sanción económica y se ordenó dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera¹.

3. ACUMULACIÓN

11. Dado que existe identidad en la autoridad responsable y conexidad en la causa de pedir, por economía procesal, se acumula el expediente SUP-RAP-19/2026 al SUP-RAP-14/2026, por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior, debiéndose agregar copia certificada

¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución; 251, 252, 253, fracción IV, incisos a) y f) y 256 fracción I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica; 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1; 42 y 44 de la Ley de Medios.



de los puntos resolutivos del presente fallo a los autos del expediente acumulado².

4. PROCEDENCIA

12. Los recursos satisfacen los requisitos de procedencia, conforme lo establecido en los respectivos acuerdos de admisión³.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Contexto de la controversia

13. La presente controversia se inscribe en el ámbito de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y deriva de las conclusiones alcanzadas por la autoridad electoral respecto de una serie de erogaciones efectuadas por el PAN, durante el ejercicio dos mil diecinueve, por concepto de asesoría en materia de fiscalización.
14. En particular, la autoridad fiscalizadora identificó pagos realizados a favor de la persona moral RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V., por un monto total de \$4,060,000.00 (cuatro millones sesenta mil pesos 00/100 M.N.), vinculados a actividades de asesoría y capacitación en materia de fiscalización relacionadas con el Proceso Electoral Local Extraordinario dos mil dieciocho–dos mil diecinueve en el estado de Puebla.
15. Como resultado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes a dicho ejercicio, el Consejo General del INE determinó que tales erogaciones no actualizaban el elemento de finalidad electoral y, por tanto, no constituían gastos de campaña, sino gastos de operación ordinaria. No obstante, al advertir inconsistencias que, a su juicio, impedían tener por plenamente acreditada la operación reportada,

²Lo anterior, con fundamento en el artículo 31 de la Ley de Medios, así como en el numeral 79 del Reglamento Interno.

³ Los acuerdos obran agregados en el expediente principal de cada uno de los recursos de apelación.

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

ordenó el inicio de un procedimiento oficioso con el objeto de verificar la veracidad de los servicios contratados.

16. En el marco de dicho procedimiento, la UTF desplegó diversas diligencias de investigación, orientadas a recabar información adicional tanto del partido político como del proveedor de servicios, particularmente en lo relativo al contenido de las asesorías, los medios empleados para su prestación y la identificación de las personas que habrían intervenido en su ejecución.
17. Concluida la investigación, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG1520/2025, en la que, si bien reiteró que las erogaciones observadas no correspondían a gastos de campaña, sostuvo que no se encontraba acreditada la veracidad de los servicios de asesoría en materia de fiscalización, al considerar insuficientes los elementos aportados para demostrar su efectiva realización. Con base en ello, declaró fundado el procedimiento oficioso, impuso una sanción económica al partido político y ordenó dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del proveedor involucrado.
18. Inconformes con dicha determinación, tanto el Partido Acción Nacional como la persona moral referida interpusieron los recursos de apelación que dieron origen al presente medio de impugnación.

5.2. Planteamientos ante esta Sala Superior

19. En sus escritos de demanda, quienes promueven exponen diversos agravios dirigidos a controvertir la resolución del Consejo General del INE, en los términos siguientes:
 - **SUP-RAP-14/2026.**
20. RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V. impugna la resolución al considerar que vulnera los principios de legalidad, presunción de inocencia y debido proceso.



21. El recurrente sostiene, en lo sustancial, que la orden de dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera carece de debida fundamentación y motivación, pues la autoridad responsable no acreditó la existencia de indicios objetivos que permitieran presumir la comisión de conductas ilícitas atribuibles a la persona moral.
22. Afirma que la resolución se apoya únicamente en la supuesta falta de materialidad del gasto para justificar una medida de mayor intensidad, sin demostrar la existencia de simulación, desvío de recursos o irregularidades financieras.
23. Asimismo, controvierte la declaratoria de falta de veracidad de las operaciones de los servicios, al señalar que la autoridad desestimó indebidamente la documentación aportada —contrato, comprobantes fiscales, pagos bancarios, informes y material de capacitación— y construyó su conclusión a partir de consideraciones parciales, como dificultades de verificación, falta de identificación individual del personal o cuestionamientos sobre la capacidad profesional del proveedor, sin agotar líneas de investigación idóneas ni probar la inexistencia de los servicios.
24. Desde esta perspectiva, el actor afirma que la resolución impugnada se sustenta en presunciones y no en elementos probatorios suficientes, por lo que solicita su revocación.

- SUP-RAP-19/2026

25. El PAN sostiene que la resolución controvertida vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica, presunción de inocencia, debido proceso y proporcionalidad en materia sancionadora.
26. En primer término, el partido considera que la conclusión relativa a la falta de materialidad del gasto por concepto de asesoría en fiscalización es incorrecta, pues afirma que aportó oportunamente las pruebas suficientes conforme a la normativa vigente en el ejercicio fiscal 2019, consistentes en contrato, avisos de contratación, comprobantes fiscales

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

digitales, transferencias bancarias, informes de actividades y resúmenes ejecutivos, todos reportados en el Sistema Integral de Fiscalización.

27. A su juicio, la autoridad no acreditó la inexistencia o simulación del servicio, sino que construyó su determinación a partir de inferencias negativas derivadas de omisiones formales accesorias, invirtiendo indebidamente la carga de la prueba.
28. En segundo lugar, el PAN alega que la autoridad fiscalizadora aplicó de manera retroactiva criterios normativos y parámetros de valoración de la materialidad inexistentes al momento de los hechos, particularmente la definición incorporada al artículo 4, inciso gg quarter, del Reglamento en dos mil veintitrés, así como disposiciones reglamentarias posteriores relativas a la acreditación reforzada de operaciones. Afirma que ello implicó la imposición *ex post*⁴ de un estándar probatorio más gravoso, en contravención del artículo 14 constitucional.
29. Asimismo, aduce una indebida valoración probatoria, al sostener que el INE desestimó elementos relevantes que acreditaban la efectiva prestación del servicio y, en cambio, puso en duda la materialidad del gasto con base en consideraciones subjetivas, tales como la falta de identificación individual del personal del proveedor o la supuesta insuficiencia del perfil profesional de quienes participaron en las asesorías, sin que exista disposición legal que exija requisitos académicos específicos para la prestación de servicios de asesoría en fiscalización.
30. Finalmente, el partido controvierte la individualización de la sanción, al considerar que la calificación de la falta como grave y la imposición de una multa equivalente al doscientos por ciento del monto observado resultan desproporcionadas, pues la propia autoridad reconoció que el gasto no tuvo finalidad electoral y tampoco generó beneficio indebido

⁴ Después del evento.



alguno, por lo que, en su caso, se trataría de una irregularidad de carácter formal que no justifica la imposición de la sanción en su grado máximo.

5.3. Cuestión a resolver

31. Esta Sala Superior debe dilucidar si fue jurídicamente correcta la determinación del Consejo General del INE al declarar fundado el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF/22/2021 y concluir que no se encontraba acreditada la veracidad del gasto por concepto de asesoría en materia de fiscalización atribuida al PAN, así como imponer la sanción correspondiente.
32. Para efectos del análisis, resulta necesario abordar de manera prioritaria los agravios relacionados, por un lado, con la exigencia de un estándar probatorio reforzado aplicado de forma retroactiva para acreditar la veracidad de las operaciones y, por otro, con la indebida valoración de los elementos probatorios que obran en el expediente, en particular, si la autoridad fiscalizadora trasladó indebidamente al partido político la carga de demostrar la licitud de su actuar.
33. Lo anterior es así, porque ambos planteamientos se encuentran estrechamente vinculados y constituyen el núcleo de la controversia, en tanto cuestionan el parámetro jurídico y metodológico a partir del cual la autoridad responsable evaluó la veracidad del gasto.
34. En ese escenario, de resultar fundado alguno de ellos, se actualizaría la pretensión principal de los recurrentes, consistente en la revocación de la resolución impugnada, sin que resulte necesario un análisis autónomo de los restantes agravios, al tratarse de cuestiones que dependen de la validez del estándar aplicado y de la correcta distribución de la carga probatoria en el procedimiento sancionador.

5.4. Decisión

35. Esta Sala Superior considera que debe revocarse la resolución impugnada, toda vez que la autoridad responsable concluyó

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

indebidamente que el PAN no reportó con veracidad las operaciones observadas, sin que en el caso concreto los elementos recabados permitieran sustentar de manera suficiente la hipótesis de inexistencia, simulación o falsedad de los servicios de asesoría en materia de fiscalización.

36. Ello porque, en el caso concreto, la determinación se sustentó en inferencias derivadas de supuestas insuficiencias formales y dificultades de verificación, y no en la demostración positiva de una conducta antijurídica atribuible al partido político.

5.5. Estudio de los conceptos de agravio

37. **5.5.1. Aplicación retroactiva de normas procesales.** El recurrente sostiene que la autoridad fiscalizadora aplicó de manera retroactiva criterios normativos y parámetros de valoración inexistentes al momento de los hechos, particularmente la definición de *materialidad* incorporada al artículo 4, inciso gg quarter, del Reglamento en dos mil veintitrés, así como disposiciones reglamentarias posteriores que, a su juicio, implicaron la exigencia de un estándar probatorio reforzado para acreditar la veracidad de las operaciones reportadas, en contravención del artículo 14 constitucional.
38. En concepto de esta Sala Superior el agravio es **infundado**.
39. Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las normas de carácter procesal o aquellas que regulan aspectos procedimentales se rigen por el principio de aplicación inmediata, de manera que los actos procesales se sujetan a las disposiciones vigentes al momento en que se realizan.
40. En ese sentido, las leyes procesales no producen efectos retroactivos, salvo cuando privan a las partes de derechos adquiridos o de facultades ya incorporadas a su esfera jurídica, en perjuicio de éstas, lo que encuentra sustento, entre otros, en las tesis intituladas “RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES”,



“RETROACTIVIDAD INEXISTENTE EN MATERIA PROCESAL” y “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL”, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, julio de 1998.

41. En congruencia con dicho criterio, este órgano jurisdiccional ha sostenido que el desarrollo de los procedimientos genera etapas sucesivas que permiten a las partes ejercer sus derechos conforme a las normas aplicables en el momento en que dichas fases se actualizan, sin que ello implique, por regla general, una aplicación retroactiva prohibida por el artículo 14 constitucional.
42. Tal entendimiento ha sido reiterado, entre otros, en los precedentes SUP-JE-112/2022, SUP-RAP-43/2018, SUP-JDC-14854/2011, SUP-JDC-2680/2008, SUP-JDC-2679/2008, SUP-JDC-2678/2008 y SUP-RAP-28/2025.
43. De acuerdo con dicha línea jurisprudencial, la única excepción a la regla de aplicación inmediata de las normas procesales se actualiza cuando las nuevas disposiciones privan a las partes de derechos adquiridos o de facultades ya consolidadas, generando un perjuicio real y efectivo, circunstancia que debe acreditarse de manera concreta.
44. En el caso, de las constancias que integran el expediente se advierte que la autoridad responsable no fundó la infracción en normas inexistentes al momento de los hechos ni impuso obligaciones nuevas al partido político.
45. La determinación controvertida se sustentó en disposiciones vigentes durante el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, particularmente en los artículos 25 y 78 de la Ley de Partidos, así como en el artículo 127 del Reglamento, que señalan la obligación de reportar con veracidad las operaciones y de acreditar el destino lícito de los recursos.
46. Debe partirse, además, de que el Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades constitucionales para fiscalizar y corroborar la veracidad del

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

gasto reportado, a fin de garantizar el origen y destino lícito de los recursos.

47. Dicha potestad deriva del modelo de control previsto en el artículo 41 constitucional, conforme al cual la autoridad electoral debe verificar que los recursos de los sujetos obligados sean reales, identificables y se apliquen a los fines permitidos por la normativa electoral.
48. Este deber de comprobación constituye un elemento estructural del sistema de financiamiento político, pues permite asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en la contienda, al impedir la introducción de recursos de procedencia desconocida o la simulación de operaciones.
49. En ese sentido, la verificación de la autenticidad de las operaciones es un componente inherente al modelo constitucional de fiscalización.
50. En ese contexto, el propio inicio del procedimiento oficioso tuvo como finalidad verificar la veracidad del gasto reportado y constatar la operación celebrada entre el partido político y el proveedor de servicios, sin que ello supusiera, desde su origen, la imposición de un deber adicional ni de una carga probatoria distinta a la prevista en la normativa vigente en dos mil diecinueve.
51. Asimismo, la referencia efectuada por la autoridad al concepto de *materialidad* incorporado al glosario del Reglamento en dos mil veintitrés no constituyó el fundamento normativo de la infracción, tampoco el origen de la obligación cuya inobservancia se sancionó, sino que fue utilizada con un carácter explicativo, sin modificar formalmente el marco jurídico aplicable al caso o introducir, en abstracto, un nuevo tipo de infracción.
52. En consecuencia, no se actualiza una aplicación retroactiva de disposiciones sustantivas o procesales en perjuicio del partido político, en términos del artículo 14 constitucional.
53. **5.5.2. Agravio relativo a la indebida valoración probatoria y a la inversión de la carga de la prueba.**



54. En esencia, los recurrentes sostienen que la autoridad fiscalizadora desestimó indebidamente el cúmulo probatorio aportado para acreditar la veracidad de las operaciones reportadas, consistente en el contrato de prestación de servicios, los avisos de contratación, los comprobantes fiscales digitales por internet, las transferencias bancarias, así como los informes de actividades, resúmenes ejecutivos y material de capacitación, todos debidamente registrados en el Sistema Integral de Fiscalización conforme a la normativa vigente en el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.
55. Aducen que la conclusión de la autoridad no se sustentó en la acreditación de la inexistencia o simulación de los servicios contratados, sino en consideraciones parciales y no concluyentes, tales como dificultades de verificación empírica, la falta de identificación individualizada del personal del proveedor o cuestionamientos sobre su capacidad profesional, elementos que, por sí mismos, no desvirtúan la presunción de veracidad del reporte ni acreditan una conducta antijurídica.
56. Señalan que la autoridad no agotó líneas de investigación idóneas para corroborar o descartar la efectiva realización de las asesorías en materia de fiscalización, sino que trasladó implícitamente al partido político la carga de demostrar la existencia plena de los servicios, **invirtiendo indebidamente la carga probatoria propia de un procedimiento sancionador**, en el que corresponde a la autoridad acreditar la falta de veracidad del gasto.
57. En concepto de esta Sala Superior, **el concepto de agravio resulta esencialmente fundado.**
58. En consideración de este órgano jurisdiccional, contrario a lo determinado por la autoridad responsable, en el expediente del procedimiento materia de controversia, existían elementos suficientes para corroborar la materialidad del gasto observado, sin que se lograra desvirtuar su licitud, mediante elementos objetivos y suficientes para ello.

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

59. A diferencia de lo expuesto, en el caso, la autoridad responsable apoyó su determinación en la falta de determinados elementos de corroboración, a partir de lo cual consideró no acreditada la operación y exigió al partido recurrente desvirtuara la hipótesis de simulación o inexistencia del servicio.
60. Para arribar a esta conclusión, es necesario partir de una **distinción fundamental** entre la naturaleza jurídica de la revisión de informes y la del procedimiento oficioso en materia de fiscalización.
61. Esta Sala Superior ha sostenido que los procedimientos administrativos sancionadores oficiosos tienen carácter complementario respecto del procedimiento de revisión de informes, lo que significa que surgen a partir de los hallazgos detectados en la fiscalización y se apoyan en sus elementos preliminares de verificación para desarrollar una investigación específica sobre la posible existencia de una infracción⁵.
62. Así, cada uno de esos procedimientos tiene funciones diferenciadas: en la revisión de informes el sujeto obligado cumple deberes de reporte y comprobación, mientras que en el procedimiento sancionador la autoridad debe sustentar la existencia de la infracción conforme a los principios del derecho administrativo sancionador, entre ellos la presunción de inocencia⁶, sin perjuicio de las cargas de colaboración que subsisten para el sujeto obligado.
63. Desde esta perspectiva, en el procedimiento oficioso iniciado por el INE la discusión deja de girar en torno al cumplimiento de deberes de reporte y se traslada al análisis de la presunta existencia de una conducta ilícita específica, por tanto, no constituye una prolongación o continuación de

⁵ Ver SUP-RAP-24/2018, SUP-RAP-155/2023 y SUP-RAP-262/2024.

⁶ **Jurisprudencia 21/2013** de la Sala Superior: "*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES*". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60 y/o "*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES*". Época: Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I. Materia (s): Constitucionales. Tesis: P./J 43/2014 (10ª.). Página: 41.



éstas y tampoco una oportunidad adicional para profundizar tareas de verificación propias de la revisión de informe.

64. Así, en el particular, el inicio del procedimiento oficioso en cuestión implicó el **reconocimiento de la conclusión del ejercicio fiscalizador ordinario** y la apertura de una **investigación** cuyo objeto era probar una hipótesis concreta de ilicitud, a saber, la inexistencia o simulación del servicio de asesoría en materia de fiscalización.
65. Sin embargo, del análisis de la resolución impugnada se advierte que la autoridad responsable **no valoró debidamente los elementos probatorios que obraban en el procedimiento y tampoco recabó las probanzas necesarias que, apreciadas de manera conjunta, condujeran de forma inequívoca** a acreditar dicha hipótesis de inexistencia o simulación.
66. Por el contrario, la determinación sancionadora se edificó a partir de un **conjunto limitado y parcial de consideraciones** que no versan propiamente sobre la ilicitud del gasto, sino sobre **lo que la autoridad consideró supuestas insuficiencias formales o dificultades de verificación**.
67. En efecto, la autoridad sustentó su conclusión, esencialmente, en:
 - I. La ausencia de entrega de determinados datos personales — cargo, domicilio, clave de elector y monto de remuneraciones— de las personas físicas que habrían intervenido en la prestación del servicio por parte de la persona moral;
 - II. El señalamiento relativo a que los informes, resúmenes ejecutivos, bitácoras y material de capacitación aportados no permitían identificar de manera individualizada la participación de cada una de dichas personas;
 - III. La imposibilidad advertida por la autoridad de verificar empíricamente, de manera directa y retrospectiva, la realización de las asesorías en las oficinas del Comité Directivo Estatal; y

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

- IV. La negativa o imposibilidad manifestada para obtener información adicional de algunos de los presuntos participantes, derivada de su no localización o de la emisión de respuestas incompletas.
 - V. La valoración relativa a la supuesta falta de capacidad técnica o profesional de quienes habrían participado en la prestación del servicio, inferida a partir de datos indirectos como el grado académico, la inexistencia de registro profesional en algunos casos o la ausencia de documentación curricular detallada.
68. De lo anterior se advierte que la autoridad incorporó un estándar subjetivo de valoración al desplazar la verificación objetiva de la operación hacia un juicio discrecional sobre las condiciones en que habría sido ejecutado el servicio, lo cual resulta insuficiente para derrotar la veracidad del gasto en el caso concreto, ya que la determinación no se sustentó en elementos positivos de ilicitud —como la inexistencia del proveedor, la invalidez de los comprobantes fiscales, la falta de pago, la ausencia de capacidad jurídica de la persona moral o la detección de esquemas de desvío, triangulación o reaprovechamiento indebido de recursos— sino únicamente en apreciaciones indirectas que no demuestran de manera fehaciente la existencia de una conducta antijurídica atribuida al partido recurrente.
69. A diferencia de lo determinado por la autoridad responsable, se considera que, de las constancias que integran el expediente y de las diligencias practicadas por la autoridad fiscalizadora durante la sustanciación del procedimiento oficioso, es posible corroborar los elementos de existencia y trazabilidad del gasto reportado.
70. En particular, la UTF requirió a la **Dirección de Auditoría** el soporte contable y documental vinculado con la conclusión 1-C29-CEN, recabando pólizas, documentación comprobatoria y datos bancarios asociados a los pagos efectuados; adicionalmente, levantó **razones y constancias** de consultas en el **Sistema de Comprobantes Electrónicos de Pago del Banco de México (SPEI)** para validar transferencias específicas, y en el **Sistema Integral de Comprobantes**



Fiscales del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para verificar la autenticidad y estatus de los CFDI emitidos por el proveedor.

71. Además, la autoridad realizó verificaciones institucionales para constatar la situación del proveedor, mediante consultas al **Registro Nacional de Proveedores** en el SIF —a fin de corroborar su inscripción y estatus—, así como al **SIGER** para verificar datos registrales.
72. En paralelo, consultó listados públicos del SAT relacionados con supuestos de facturación irregular (artículo 69-B del Código Fiscal), contribuyentes no localizados y otros listados de cumplimiento, sin que de tales ejercicios se desprendiera, por sí, un impedimento formal para la contratación o una invalidez documental de los comprobantes fiscales.
73. Aunado a lo anterior, para dotar de mayor certeza al flujo de recursos, la autoridad solicitó información a instancias especializadas del propio Instituto —como la **Dirección de Análisis Operacional y Administración de Riesgos**—, y requirió a la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores** información bancaria y estados de cuenta, con el propósito de corroborar **cuentas de origen y destino**, así como fechas y montos de los pagos vinculados con el concepto “asesoría en fiscalización”.
74. Del mismo modo, requirió información fiscal a áreas competentes del **Servicio de Administración Tributaria** respecto de la persona moral y, posteriormente, datos vinculados con sus socios, además de recabar el acta constitutiva mediante solicitud a fedatario público.
75. Bajo esa lógica, resulta relevante precisar que la propia autoridad fiscalizadora practicó diligencias orientadas a corroborar la **veracidad de la operación**, al recabar el soporte contable a través de la Dirección de Auditoría; verificar transferencias en el sistema SPEI; validar los CFDI en los sistemas del Servicio de Administración Tributaria; constatar el registro del proveedor en el Registro Nacional de Proveedores del SIF; consultar información registral (SIGER); y requerir datos bancarios y estados de cuenta por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

Valores, además de solicitar información fiscal al SAT y documentación societaria mediante fedatario público.

76. Es decir, el expediente da cuenta de un **circuito documental y financiero verificado por fuentes institucionales**: contrato, comprobación fiscal, pagos bancarios rastreables, e identificación del proveedor en registros oficiales.
77. Sin embargo, pese a que ese conjunto de actuaciones permitió a la autoridad tener por corroborados los elementos esenciales de la **existencia jurídica del proveedor**, la **autenticidad fiscal de los comprobantes** y la **realización de los pagos**, la resolución impugnada no construye su conclusión sancionadora sobre la demostración de un **hecho ilícito positivo** —v.gr. que los recursos tuvieron un destino diverso, que existió triangulación, reintegro, simulación financiera, o inexistencia del proveedor—, sino que desplaza el razonamiento hacia la **insuficiencia de elementos complementarios** para reconstruir, con un grado de detalle mayor, la ejecución del servicio⁷.
78. De esta manera, la falta de ciertos datos accesorios o la imposibilidad de obtener información adicional de algunas personas se erige, indebidamente, en este asunto, como premisa determinante para afirmar la falta de veracidad del reporte.
79. Con base en lo expuesto, atendiendo a los elementos con los que contaba la responsable para la resolución del procedimiento oficioso, se considera insuficiente que sostuviera su determinación en la falta de información adicional pretendida, porque ello no equivale a demostrar que el servicio no se prestó o que el gasto encubrió un destino ilícito.
80. En suma, aun en el supuesto de que ciertos extremos del servicio no pudieran reconstruirse con el grado de detalle pretendido por la

⁷**Jurisprudencia 12/2010** de la Sala Superior, "CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE." *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13.



autoridad, ello no conduce jurídicamente a la conclusión sancionadora alcanzada.

81. En efecto, del expediente se advierte que no existió una ausencia total de elementos accesorios relativos a la ejecución del servicio, pues constan en autos, y fueron reconocidos por la propia autoridad fiscalizadora, datos sobre las personas que participaron en la prestación de las asesorías, la naturaleza de las actividades desarrolladas y los productos generados con motivo del contrato.
82. En particular, obran en el expediente los informes denominados *Informe Puebla 29 de abril* e *Informe Puebla 29 de mayo*, así como un resumen ejecutivo y diverso material de capacitación, en los que se describen de manera concreta las actividades de asesoría en materia de fiscalización, tales como la supervisión del registro de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, la atención de observaciones, la elaboración de avisos de contratación, la planeación financiera de campaña y la capacitación de equipos responsables.
83. Asimismo, consta que el proveedor identificó a las personas que intervinieron en la prestación del servicio y remitió documentación relacionada con su participación, sin que la autoridad hubiera acreditado que dicha información fuera falsa o inexistente.
84. En ese contexto, lo que la resolución pone de relieve no es la inexistencia del servicio, sino la insatisfacción de la autoridad respecto del nivel de desagregación o individualización de ciertos datos personales y funcionales, así como la imposibilidad de verificar de manera empírica y retrospectiva cada intervención específica. Sin embargo, esa circunstancia no equivale a demostrar que el servicio no se prestó ni que el gasto haya sido simulado.
85. Por el contrario, **el expediente** contiene elementos corroborados por la propia autoridad que acreditan la realidad documental, contractual y financiera de la operación; y lo que falta en la resolución es precisamente el eslabón exigible en sede sancionadora: la demostración, mediante

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

pruebas suficientes y concluyentes, de que ese circuito documental y financiero encubrió una conducta antijurídica.

86. La ausencia de ese elemento, para este órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias concretas de análisis expuestas, impide sostener válidamente la conclusión sancionadora adoptada.
87. Así, la hipótesis de la autoridad **no se apoyó en datos objetivos que demostraran que los recursos no se ejercieron o se ejercieron indebidamente**, sino en una inferencia negativa derivada de la falta de ciertos elementos accesorios, exigidos bajo una lectura extensiva del artículo 217 del Reglamento⁸.
88. En consecuencia, la autoridad **no acreditó su hipótesis sancionadora** mediante elementos que, concatenados lógicamente y jurídicamente, permitieran arribar de manera necesaria a la conclusión de que el servicio no se prestó, en el contexto específico planteado en el presente procedimiento oficioso.
89. En ese sentido, la autoridad responsable **no logró derrotar** ni acreditar que los recursos hubieran tenido un destino diverso, que no se hubieran ejercido o que existiera un esquema de simulación.

⁸ Artículo 217. Conceptos que se excluyen como gastos de campaña 1. Para los efectos del Reglamento, no se considerarán dentro de los gastos de campaña los siguientes: a) Los pagos u honorarios de los funcionarios o empleados que preparan los informes o la contabilidad para los procesos de rendición de cuentas. b) Los honorarios, sueldos, viáticos o gastos de transporte, de los funcionarios o **prestadores de servicios**, que capaciten a los responsables de la rendición de cuentas de candidatos, partidos y candidatos independientes o que atiendan a los auditores de la Unidad Técnica. 2. Los partidos y coaliciones deberán reportar a la Unidad Técnica a la presentación del informe de campaña, la relación de las personas que realizarán las actividades listadas en el numeral anterior, describiendo nombre completo, cargo, dirección, y clave de elector y monto total de remuneraciones otorgadas por dichas actividades; asimismo, deberán informar a la Unidad Técnica los movimientos a la referida relación de personas, dentro de los tres días siguientes a su modificación. Lo anterior, con base en lo dispuesto en el artículo 76, numerales 2 y 3 de la Ley de Partidos. 3. La Comisión podrá solicitar en cualquier momento la información señalada en el numeral 1 del presente artículo.



90. En lugar de ello, optó por **restar valor probatorio a los elementos existentes**, apoyándose en la falta de ciertos datos personales o en la supuesta insuficiencia del material aportado.
91. Finalmente, la autoridad incurrió en una inconsistencia adicional al **desatender los indicios obtenidos durante la propia revisión de informes**, los cuales formaban parte del acervo cognoscitivo institucional y constituían la base fáctica que debía ser desvirtuada en el procedimiento sancionador.
92. El hecho de que el procedimiento se iniciara por no contar con elementos concluyentes **no la habilitaba a ignorar dichos indicios**, sino que la obligaba a derrotarlos mediante una investigación eficaz, lo que no ocurrió.
93. En consecuencia, al no haberse acreditado la existencia de una conducta antijurídica y al haber construido su determinación a partir de razonamientos conjeturales, la autoridad responsable **vulneró los principios de legalidad, presunción de inocencia y seguridad jurídica**.
94. De ahí que, al resultar fundado el agravio relativo a la indebida valoración probatoria, esta Sala Superior estima que se alcanza la pretensión del partido recurrente, consistente en la revocación de la resolución impugnada.
95. Ello, porque ha quedado firme que las erogaciones analizadas constituyeron gastos de operación ordinaria y que en el expediente obran elementos suficientes, corroborados por la propia autoridad fiscalizadora, para tener por acreditada la veracidad del gasto reportado.
96. Debe precisarse que la conclusión alcanzada en el presente asunto difiere de la adoptada en el expediente SUP-RAP-21/2026, dado que en el precedente citado la irregularidad derivó de la falta de correspondencia entre lo reportado y la realidad, al no existir elementos objetivos que permitieran corroborar la operación y en el presente asunto la

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

documentación verificada permite afirmar la existencia jurídica, financiera y documental del gasto, por lo que la sanción no se apoya en la demostración de una falsedad, sino en la exigencia de un nivel subjetivo de detalle adicional sobre la ejecución del servicio.

97. En ese contexto, al quedar desvirtuada la hipótesis sancionadora y no acreditarse la existencia de una conducta antijurídica, resulta innecesario el análisis de los restantes motivos de agravio, al haber quedado colmada la pretensión principal de los recurrentes.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan las demandas en los términos precisados en la ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca** de forma lisa y llana la resolución controvertida.

NOTIFÍQUESE.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación atinente.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso. Ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución 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 CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN EL SUP-RAP-14/2026 Y ACUMULADO (MULTA AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y VISTA A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA, RESPECTO DEL PROVEEDOR, POR NO PODER PROBAR LA REALIZACIÓN DE UN SERVICIO DE CONSULTORÍA)⁹

Formulo el presente voto concurrente porque, si bien me encuentro a favor de revocar de forma lisa y llana la resolución controvertida por medio de la cual se sancionó al Partido Acción Nacional¹⁰, así como se dio vista a la Unidad de Inteligencia Financiera respecto de RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V.¹¹, me aparto de algunas de las consideraciones que sustentan la determinación aprobada por la mayoría.

Esto, ya que no comparto la forma en la que se abordó el problema jurídico y, en consecuencia, las razones por las cuales se concluye que no existe una aplicación retroactiva en perjuicio del partido político; los alcances que la sentencia da a los procedimientos administrativos oficiosos en materia de fiscalización, derivados de la revisión de informes de ingreso y gastos; así como la distribución de cargas probatorias, en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral¹² debe de probar en su totalidad y de forma tajante la existencia las infracciones, relevando a los partidos políticos de su obligación de rendir cuentas, reduciéndolo a cargas de “colaboración”.

Sin embargo, estoy de acuerdo en que, en el caso, el INE se basó en indicios que no son concluyentes ni de entidad suficiente para sostener que el partido político simuló un gasto.

Justificaré mi posición en tres pasos. Primero expondré el contexto en el

⁹ Con fundamento en los artículos 254, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron Roxana Martínez Aquino y Michelle Punzo Suazo.

¹⁰ En adelante, PAN.

¹¹ En lo sucesivo, RC Consulting.

¹² En lo subsecuente, INE.

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

que surge la controversia; segundo, sintetizaré cuál fue la decisión mayoritaria y, finalmente, expondré los motivos de mi disenso, para concluir con el sentido conforme al cual considero debió resolverse.

I. Contexto de la controversia

De la revisión del Informe Anual del ejercicio 2019 del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, el INE detectó el registro de 4 facturas en el Sistema Integral de Fiscalización¹³ y un contrato de prestación de servicios celebrado con RC Consulting, bajo el concepto de asesoría en materia de fiscalización, por el periodo del 31 de marzo al 31 de mayo de 2019, por un monto total de \$4,060,000.00 (cuatro millones sesenta mil pesos 00/100 M.N.), que fue pagado a través de transferencia bancaria desde la cuenta del PAN.

Al resolver lo relativo a dicho informe, por lo que hace a dicha operación ordenó iniciar un procedimiento oficioso en el cual, tras diversas diligencias de investigación, el INE concluyó que el reporte de los gastos no fue realizado verazmente.

Razonó que, a pesar de las pruebas documentales entregadas por el PAN, no se acreditó la materialidad del servicio, puesto que el grado académico que ostentan las personas mencionadas por el proveedor no les permitía llevar a cabo la prestación del servicio mencionado; ni la existencia de las capacitaciones en materia de fiscalización, dado que el representante legal de RC Consulting no entregó la información completa.

El INE calificó la conducta como grave especial y dolosa, puesto que se presentó documentación que no reflejó el caso. En consecuencia, determinó sancionar al partido por la cantidad de \$8,120,000.00 (ocho millones ciento veinte mil pesos 00/100 M.N.) y ordenó dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera por lo que hace a la actuación de RC Consulting.

¹³ En lo sucesivo, SIF.



En contra de la vista y la sanción, RC Consulting y el PAN presentaron dos recursos de apelación.

II. ¿Qué decidió el Pleno?

El Pleno de esta Sala Superior decidió revocar de forma lisa y llana la resolución controvertida, con base en lo siguiente.

En primer lugar, se determinó **infundado** el agravio relacionado con una aplicación retroactiva de las normas procesales, ya que es criterio reiterado de esta Sala Superior que las normas de carácter procesal se rigen por el principio de aplicación inmediata, por lo que no producen efectos retroactivos salvo cuando privan a las partes de derechos adquiridos, cuestión que no ocurre en el caso concreto. Aunado a lo anterior, el INE no fundó la infracción en normas inexistentes al momento de los hechos ni impuso nuevas obligaciones al partido político, puesto que la materialidad no constituyó el fundamento normativo de la infracción.

En segundo lugar, se declara **fundado y suficiente para revocar** el agravio relacionado con una indebida valoración e inversión de la carga probatoria, puesto que la autoridad exigió al partido recurrente que desvirtuara la hipótesis de simulación o inexistencia del servicio.

Esto, ya que el procedimiento oficioso no puede concebirse como una prolongación o continuación de las labores de fiscalización y tampoco una oportunidad adicional para profundizar tareas de verificación propias de la revisión de informe, sino que su inicio implica el reconocimiento de la conclusión del ejercicio fiscalizador ordinario y la apertura de una investigación cuyo objeto es probar una hipótesis correcta de ilicitud, en donde la autoridad debe sustentar la existencia de la infracción conforme a los principios del derecho administrativo sancionador, entre ellos la presunción de inocencia, sin perjuicio de las cargas de colaboración que subsisten para el sujeto obligado.

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

En ese sentido, se razona que la responsable no valoró debidamente los elementos probatorios que obraban en el procedimiento y tampoco recabó las probanzas necesarias que, apreciadas de manera conjunta, condujeran de forma inequívoca a acreditar dicha hipótesis de inexistencia o simulación.

De la revisión del expediente, se advierte que el INE corroboró la existencia de la empresa; obtuvo los contratos necesarios y demás elementos para probar la veracidad de la operación. Sin embargo, limitó su estudio a elementos relacionados con la presunta insuficiencia de la empresa, derivado de la escolaridad de las personas que impartieron el curso, lo cual no se encuentra previsto en la norma.

Se razona que la autoridad no logró derrotar ni acreditar que los recursos hubieran tenido un destino diverso, que no se hubieran ejercido o que existiera un esquema de simulación, restando valor probatorio a los elementos existentes, apoyándose en la falta de ciertos datos personales o en la supuesta insuficiencia del material aportado.

En consecuencia, ante la indebida valoración probatoria, se determina revocar de forma lisa y llana la resolución controvertida.

III. Razones de mi concurrencia

Si bien coincido con la revocación lisa y llana de la resolución controvertida, no comparto la totalidad de las consideraciones en la que se sustentó la decisión, como enseguida evidenciaré.

A. Aplicación retroactiva de normas procesales. Coincido en calificar como **infundado** el agravio, aunque por razones distintas.

En el caso, el problema jurídico para resolver consiste en determinar si el INE modificó las reglas para la comprobación del gasto, exigiendo mayores requisitos a los previstos en el 2019. En mi concepto no fue así, toda vez que los partidos políticos están obligados a acreditar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos y el INE debe ejercer sus facultades de forma completa.



De la lectura integral de la resolución controvertida se advierte que el INE identificó como el objeto del procedimiento verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, precisando que esto “...*incluye la materialidad de las operaciones, ya que solo así, se podía tener certeza de que los servicios presuntamente prestados al partido político efectivamente se llevaron a cabo...*” y a partir de esto se enfocó en investigar si las asesorías en materia de fiscalización se llevaron a cabo, para lo cual buscó información respecto de las personas que las impartieron y de las destinatarias; así como el contenido de las asesorías.

Luego de las diligencias realizadas, el INE concluyó que no se acreditaba la ejecución de las asesorías, de ahí que la materialidad fue un aspecto fundamental que sostiene su decisión.

Esta precisión resulta de la mayor relevancia a efecto de identificar correctamente la manera en la que el INE abordó el problema jurídico y el criterio que aplicó al momento de resolver.

Evidenciado lo anterior, la razón por la cual no se actualiza una aplicación retroactiva de disposiciones sustantivas o procesales en perjuicio del partido político, radica en que la verificación de la materialidad, visto como la existencia de las operaciones registradas por los sujetos obligados, en todo tiempo ha formado parte del modelo de fiscalización, tanto como una facultad de la autoridad como una obligación a cargo de los actores políticos.

En efecto, el apartado B, del artículo 41, base V de la Constitución, establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General y que, para ello, la ley desarrollará las atribuciones de dicha autoridad y de los órganos técnicos dependientes del mismo para la realización de tal función.

Al respecto, en términos de lo establecido en los artículos 196, numeral 1 y 199, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, respecto del **origen, monto, destino y aplicación** de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos y vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y **se apliquen** exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos.

Como se ve, estas disposiciones delimitan los alcances de las facultades de fiscalización, las cuales van más allá de verificar la procedencia del dinero y hacia dónde se envía (flujo de efectivo), sino que, con la finalidad de garantizar la certeza y transparencia de los recursos, tiene atribuciones para constatar en qué se gastó.

En este caso, no existe controversia en cuanto al origen, monto y destino, toda vez que la autoridad tuvo por validado que el partido político realizó desde sus cuentas bancarias la transferencia del monto total de \$4,060,000.00 hacia la cuenta de la persona moral RC Consulting & Business Development, S. de R.L. de C.V., flujo que se documentó mediante facturas y comprobantes fiscales digitales y comprobantes de pago.

No obstante, conforme la referida disposición, adicionalmente el INE tiene la facultad para verificar en qué se aplicaron los recursos, es decir, para qué se destinó el dinero, lo cual implica, necesariamente, verificar la existencia del bien o servicio.

Es decir, la autoridad administrativa nacional electoral, en plenitud de atribuciones, tiene la obligación de realizar las investigaciones correspondientes para determinar si se acredita la existencia de las operaciones.

En congruencia con estas facultades, el quince de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE ordenó iniciar un procedimiento oficioso, precisando que la finalidad era constatar la **veracidad** de las



operaciones realizadas y ...” constatar *la **operación** del partido con el prestador de servicios, las **personas que participaron** en las capacitaciones y servicios contables para las campañas, o si los recursos corresponden a gastos de campañas...*”

Si bien la normatividad vigente durante el ejercicio 2019, particularmente el Reglamento de Fiscalización, no regulaba expresamente el concepto de “materialidad” como sí ocurre en la actualidad en el artículo 4, numeral 1, inciso gg Quater)¹⁴, lo jurídicamente relevante radica en que la Ley General regula la verificación de tal concepto por parte del INE y este ha formado parte del modelo de fiscalización en todo tiempo, tan es así que desde el procedimiento de revisión del Informe Anual del ejercicio en cuestión el INE requirió al partido la relación de las personas que participaron en los servicios contables, con el nombre completo, cargo, dirección, clave de elector y monto total de remuneraciones otorgadas por dichas actividades.

Es decir, el INE resolvió el procedimiento con base en el modelo de fiscalización vigente desde el año 2019, de ahí que no existe la aplicación retroactiva alegada.

A mayor abundamiento, una interpretación contraria llevaría al absurdo de concluir que en el 2019 las tareas de fiscalización se reducían a una revisión de las operaciones desde un punto de vista formal, con independencia de su existencia.

A partir de estas razones, no coincido con la sentencia al señalar que la referencia efectuada por la autoridad al concepto de materialidad no constituyó el origen de la obligación cuya inobservancia se sancionó y que fue utilizada con un carácter explicativo, sin modificar formalmente el

¹⁴ “Artículo 4.

Glosario

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

(...)

gg quarter) Materialidad. Efectiva realización o existencia de la actividad, negocio o acto jurídico para la adquisición de los bienes o recepción de servicios, según sea el caso; lo cual, implica la comprobación de los egresos a través de mecanismos que permitan a la autoridad conocer el destino de los recursos de estos, brindando certeza del destino lícito de las operaciones y que estas no se realicen mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley.”

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

marco jurídico aplicable al caso o introducir, en abstracto, un nuevo tipo de infracción.

En consecuencia, en mi opinión resulta irrelevante que entre los artículos que el INE determinó como vulnerados no se incluyera el artículo 4, gg) del Reglamento de Fiscalización.

B. Alcances de los procedimientos oficiosos. La sentencia modifica el criterio de la Sala Superior respecto de la naturaleza de los procedimientos administrativos oficiosos en materia de fiscalización y lo desnaturaliza, sin que para ello realizara una motivación reforzada.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización,¹⁵ estos procedimientos oficiosos podrán iniciarse cuando la autoridad tenga conocimiento, por cualquier medio, de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuente con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.

El sistema de fiscalización está diseñado para que la autoridad electoral emita resoluciones completas sobre los ingresos y los gastos de los partidos políticos, para lo cual existen dos procedimientos complementarios. Por una parte, el relativo a la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos, a partir de lo informados de buena fe por los sujetos obligados¹⁶; por otra, los procedimientos de queja y oficiosos, ya sea porque una persona denunciante o la autoridad, señalen hechos que podrían constituir una infracción en la materia

En el caso en análisis, el partido político registró gastos por concepto de asesorías en materia de fiscalización en el informe anual del ejercicio

¹⁵ **Artículo 26.**

Del procedimiento oficioso

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.

¹⁶ Artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos.



2019 y, al revisar la documentación proporcionada, la autoridad tuvo dudas respecto de la realización de dichas asesorías. Si bien requirió al partido para que proporcionara mayores elementos, dada la temporalidad en la que debía resolver¹⁷, no logró agotar las líneas de investigación y, en consecuencia, los elementos con los que contó en ese momento eran insuficientes para tener certeza sobre la aplicación de los recursos, por lo cual ordenó iniciar un procedimiento oficioso.

Esa forma de proceder encuentra sustento en el criterio reiterado de esta Sala Superior, respecto de la necesidad de que la autoridad fiscalizadora ejerza sus facultades de forma completa¹⁸, considerando que el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como propósito esclarecer el origen, monto, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos, es decir, la búsqueda de la verdad¹⁹.

Adicionalmente, al resolver los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-24/2018, SUP-RAP-155/2023, SUP-RAP-227/2023 y SUP-RAP-262/2024, respectivamente, la Sala Superior ha sostenido que los procedimientos oficiosos son complementarios al procedimiento administrativo de revisión de informes de ingresos y gastos y tienen como finalidad que, a partir de lo detectado en aquel, la autoridad pueda desplegar sus facultades de comprobación de forma plena y exhaustiva hasta agotar las líneas de investigación, respetando las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de conocer cuál fue el origen, destino y aplicación de los recursos.

¹⁷ El procedimiento de revisión de los informes está sujeto a un plazo legal. En el caso de los informes del gasto anual ordinario, en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que, una vez entregados los informes, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá un término de 60 días para revisar la información y documentación reportada. A partir de este momento comenzarán las prevenciones al partido para que presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes y concluida esta etapa, el órgano fiscalizador tiene un plazo de 20 días para entregar un Dictamen Consolidado y la Resolución correspondiente.

¹⁸ Véase, por ejemplo, lo resuelto en el SUP-RAP-171/2021.

¹⁹ Resulta orientador lo resuelto en los recursos de apelación SUP-RAP-789/2017 y SUP-RAP-167/2022.

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

La naturaleza complementaria de este tipo de procedimientos radica en que los hechos a investigar se detectan a partir de lo informado por el sujeto obligado durante la revisión del informe de ingresos y gastos.

En la misma línea, al resolver el SUP-RAP-14/2025, la Sala Superior sostuvo que el objeto de inicio de un procedimiento sancionador no condiciona de manera restrictiva los alcances de la investigación que se realice, *“ya que justamente la naturaleza de estos procedimientos no está limitada a identificar los elementos de una infracción, sino a garantizar que las decisiones finales sobre responsabilidad y sanciones estén debidamente fundamentadas en una **evaluación completa de los hechos**”*.

A partir de todo lo anterior, no comparto la argumentación de la sentencia relativa a que *“...el procedimiento oficioso iniciado por el INE **no podía concebirse como una prolongación o continuación de estas y tampoco una oportunidad adicional para profundizar tareas de verificación propias de la revisión de informe...**”*

Como lo evidencié, la finalidad del procedimiento oficioso es precisamente agotar las líneas de investigación que, por el diseño del procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos, resultaba imposible desarrollar durante aquel. Esto es, el procedimiento oficioso es una continuidad de la revisión ordinaria, cuando la conducta lo amerita, sin que esto implique que se vulneren las garantías del debido proceso²⁰.

C. Distribución de las cargas probatorias. No comparto la tesis principal de la sentencia, consistente en que, mientras que en la revisión de informes de ingresos y gastos el sujeto obligado se encuentra constreñido a cumplir con cargas de reporte y comprobación, en el procedimiento sancionador la autoridad debe sustentar la existencia de la infracción conforme a los principios del derecho administrativo

²⁰ Similares consideraciones sostuve en el voto particular que formulé en el SUP-RAP-27/2025.



sancionador, entre ellos la presunción de inocencia, **sin perjuicio de las cargas de colaboración que subsisten para el sujeto obligado.**

Contrario a ese enfoque, ha sido mi criterio que el principio inquisitivo que rige a los procedimientos administrativos sancionadores oficiosos no tiene el alcance de revertir, de manera absoluta, la carga de la prueba a la autoridad²¹.

Si bien en los procedimientos administrativos sancionadores oficiosos en materia de fiscalización el principio inquisitivo implica que la autoridad electoral tiene un rol activo en la recolección y obtención de los elementos necesarios para resolver un caso, esto no se traduce en que los actores políticos sujetos a investigación queden relevados de su obligación de rendir cuentas y transparentar el ejercicio de sus recursos, trasladando por completo la carga de la prueba a la autoridad.

Esto es, la facultad de investigar en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, en observancia al deber de exhaustividad y debido proceso, no transfiere la responsabilidad de probar la existencia de una infracción de manera absoluta al INE, sino que la persona sujeta al procedimiento sigue teniendo a su cargo la obligación de presentar las pruebas idóneas para acreditar la licitud de las operaciones, de tal manera que, en mi concepto, la carga de la prueba continúa estando en manos del sujeto obligado que usó los recursos investigados, sin que esto implique una vulneración al principio de presunción de inocencia.

A partir de lo anterior, no comparto el argumento relativo a que en los procedimientos sancionadores los sujetos obligados tienen cargas de colaboración, toda vez que no se trata de una colaboración si no de un deber constitucional de rendición de cuentas.

En mi concepto, el criterio mayoritario parte de un mal entendimiento sobre las cargas probatorias y conlleva el riesgo de distorsionar la eficacia de los procedimientos oficiosos que derivan de la revisión de

²¹ Así lo sostuve en el voto particular que formulé en el SUP-RAP-27/2025.

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

informes de ingresos y gastos, generando incentivos perversos para los sujetos obligados al concluir que únicamente corresponde a la autoridad acreditar la existencia de las infracciones que se investigan.

Otro aspecto que la mayoría pasó por alto, es el tipo de conducta que el INE estaba investigando, esto es, si las pruebas del expediente eran de la entidad suficiente para acreditar la existencia de las asesorías o si se trataba de una simulación de operaciones, llevando el estándar de prueba a límites que se contraponen con la naturaleza misma de la simulación, considerando que la característica determinante de esa forma de actuar es la intención de ocultar, engañar o dar a los hechos una apariencia contraria a la realidad con la finalidad de evadir el cumplimiento de la Ley.

D. El INE valoró indebidamente las pruebas

En este caso no es materia de controversia que desde la revisión del informe de 2019 el partido político registró en el Sistema Integral de Fiscalización la operación y proporcionó, como documentación soporte: el aviso de contratación; contrato de prestación de servicios; resumen ejecutivo de operaciones del prestador de servicios; informe de actividades del 30 de abril al 29 de mayo de 2019; informe de actividades del 31 de marzo al 29 de abril de 2019; facturas CFDI y XML y comprobantes de transferencias bancarias. Es decir, desde aquél entonces el partido proporcionó la documentación prevista en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización²².

Al revisar esa documentación, el INE tuvo duda sobre la realización de las asesorías porque el partido no proporcionó la relación de las personas que participaron en los servicios de capacitación, y, por ello, en lo que interesa a este voto, el oficioso se ordenó, expresamente, para constatar la **veracidad** de las operaciones realizadas, las **personas** que

²² Artículo 127: 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.



participaron en las capacitaciones y servicios contables para las campañas.

Entonces, la investigación para verificar la veracidad de la operación le correspondía al INE, a partir de esas dudas que tuvo, sin que ello implique que el partido político dejara de estar obligado, como lo señala la sentencia. Esto es de la mayor relevancia porque soslaya que existió una negativa reiterada del partido de proporcionar la información relacionada con los capacitadores, desde el procedimiento de la revisión del informe de ingresos y gastos.

En el caso advierto que el INE sí ejerció su facultad y realizó diversas diligencias, obteniendo que, conforme a la escritura de la sociedad, el objeto del proveedor era, entre otros, asesorar a toda clase de empresas en cuestiones contables, financieras, fiscales, auditoría, etcétera. Además, el proveedor le dio a conocer el nombre de las cinco personas capacitadoras, y toda vez que no le proporcionó mayores datos para localizarlos, la autoridad se enfocó a ello encontrando que al menos tres de ellas aparecían en el Registro Nacional de Profesionistas con licenciatura en contaduría o administración.

A pesar de las diligencias realizadas, el INE no logró localizar a esas personas, dado que el proveedor no le dio mayor información. A partir de estas particularidades, no comparto el argumento de la sentencia por el que señala “...la autoridad termina por exigir al partido que supla las insuficiencias de la investigación...”, pues, como se ha evidenciado, en este tipo de procedimientos los partidos conservan sus obligaciones de rendir cuentas y el INE agotó las líneas de investigación a su alcance, con base en la información que le fue proporcionada.

Considero relevante distinguir el caso en análisis respecto de otros en los que, desde mi perspectiva, sí se acreditó la falta de veracidad de las operaciones reportadas. Atendiendo al tipo de recursos ejercidos, existen modulaciones en cuanto al estándar de comprobación de los gastos de operación ordinaria frente a los recursos etiquetados para actividades

SUP-RAP-14/2026 y ACUMULADO

específicas y liderazgo político de las mujeres, toda vez que en estos últimos no basta con verificar la contratación de las operaciones y el pago (aspecto cuantitativo), sino que, además, se debe analizar si las actividades en las que se aplicó el dinero cumplen con el elemento cualitativo.

A partir de ese estándar, ante casos similares en los recursos de apelación SUP-RAP-27/2025 y SUP-RAP-28/2025, respectivamente, consideré que el reporte de operaciones no fue veraz, relacionados con actividades específicas y liderazgo político de las mujeres.

En este caso, considero apegado a derecho que el INE, en ejercicio de sus facultades y con la finalidad de garantizar investigaciones completas y exhaustivas, realizara diligencias para conocer la capacidad técnica de las personas capacitadoras, como un elemento adicional para lograr conocer la verdad de los hechos.

No obstante, considero que el INE no valoró de manera correcta el conjunto de las pruebas allegadas al expediente, al soslayar que de la búsqueda que realizó al Registro Nacional de Profesiones sí obtuvo información de las personas capacitadoras, que, al menos de manera indiciaria, dan cuenta de perfiles en materia de administración y contabilidad, limitándose a concluir que el grado académico que ostentan no les permitía llevar a cabo la prestación del servicio mencionado.

A partir de todo lo anterior, si bien existieron indicios que llevaron al INE a cuestionar la realización de las asesorías (esto, porque si bien el partido político proporcionó informes bitácora y resumen ejecutivo, no entregó evidencia del desarrollo de la capacitación; la autoridad no logró localizar a las personas capacitadoras para requerirlas y tuvo dudas sobre la capacidad técnica de las personas capacitadoras), del análisis conjunto de las pruebas obtenidas considero que esas dudas no resultan concluyentes ni de la entidad suficiente para sostener que las capacitaciones no se realizaron y que, en consecuencia, el partido político simuló el gasto.



Es por estas razones que, si bien coincido con la decisión de revocar lisa y llanamente la resolución controvertida, no comparto algunas de las consideraciones de la sentencia y por las que formulo el presente voto concurrente.

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.