

Síntesis del SUP-RAP-62/2022

PROBLEMAS JURÍDICOS: Determinar si la Resolución INE/CG108/2022 y el dictamen consolidado respectivo, mediante los cuales se determinó imponer como sanción una multa al PRI, se apegaron a derecho.

HECHOS

El veinticinco de febrero de este año, el Consejo General del INE aprobó el Dictamen Consolidado INE/CG106/2022 y la Resolución INE/CG108/2022, respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PRI, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.

Inconforme, el tres de marzo, el PRI interpuso el presente recurso de apelación en contra de la aprobación del Dictamen Consolidado INE/CG106/2022 y de la Resolución INE/CG108/2022, quejándose específicamente del apartado "18.1.1 Comité Ejecutivo Nacional".

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE APELANTE:

- Falta de exhaustividad y violación a los principios de valoración probatoria.
- El dictamen y la resolución impugnados incumplen con el principio de legalidad.
- La sanción es excesiva y desproporcional.

RESUELVE

- Razonamientos:**
- La autoridad fiscalizadora sí fue exhaustiva en el estudio de los planteamientos hechos por el partido recurrente.
 - Además, el partido recurrente estaba obligado a probar que cumplió con sus obligaciones en materia de fiscalización.
 - Es correcta la determinación de la responsable en el sentido de que la omisión de adjuntar el archivo electrónico XML sea calificada ya sea, como una falta de fondo o sustantiva.
 - Por ende, la sanción fue acorde con la falta y proporcional.

Confirmar, en lo que fueron materia de impugnación, los actos impugnados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-62/2022

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: PAULO ABRAHAN
ORDAZ QUINTERO

COLABORACIÓN: GERMÁN PAVÓN
SÁNCHEZ

Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintidós

Sentencia de la Sala Superior que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el Dictamen Consolidado INE/CG106/2022 y la Resolución INE/CG108/2022 sobre las irregularidades detectadas en dicho dictamen, porque: *i)* la autoridad fiscalizadora sí fue exhaustiva en el estudio de los planteamientos hechos por el partido recurrente; y *ii)* es correcta la determinación de la responsable, en el sentido de que la omisión de adjuntar el archivo electrónico XML (lenguaje extensible de marcas, abreviado como XML) sea calificada como una falta sustantiva o de fondo; y *iii)* fue correcta la determinación de la autoridad responsable en el sentido de que el partido recurrente fue omiso en reportar gastos.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. COMPETENCIA	3
4. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	4
5. PROCEDENCIA	4
6. ESTUDIO DE FONDO	5
6.1. Planteamiento del caso	5
6.2. En relación con la conclusión sancionatoria por la omisión de presentar los archivos XML, la resolución reclamada es exhaustiva, congruente, no afectó el principio de legalidad ni resulta adecuada la calificación de la falta	8
6.2.1. La resolución reclamada es congruente y exhaustiva y sí analizó la información que el PRI puso a disposición del INE	9
6.2.2. El dictamen y la resolución impugnados sí cumplen con el principio de legalidad	14
6.2.3. La sanción no es excesiva ni desproporcional	16
6.3. Conclusiones sancionatorias 2.1-C49-PRI-CEN y 2.1-C50-PRI-CEN	27
7. RESOLUTIVO	32

GLOSARIO

CFDI:	Comprobante Fiscal Digital por Internet
Consejo general:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
XML:	Archivo en lenguaje extensible de marcas

1. ASPECTOS GENERALES

Este asunto deriva de la emisión de la resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del PRI, correspondientes al ejercicio dos mil veinte. El INE consideró que el PRI omitió presentar 37,945¹ comprobantes fiscales en formato XML (conclusión sancionatoria 2.1-C48-PRI-CEN), también fue omiso en reportar gastos realizados por concepto de CFDI recibidos y no reportados (conclusión 2.1-C49-PRI-CEN) y además omitió reportar gastos en su contabilidad, localizados en 15² comprobantes fiscales (conclusión 2.1-C50-PRI-CEN).

Derivado de tales infracciones, el INE le impuso al PRI multas por las siguientes cantidades: en relación con la conclusión **2.1-C48-PRI-CEN** \$7,870,207.86 (siete millones ochocientos setenta mil doscientos siete pesos 84/100 m. n.); en cuanto a la conclusión **2.1-C49-PRI-CEN** \$1,247,024.79 (un millón doscientos cuarenta y siete mil veinticuatro pesos 79/100 m. n. y en lo referente a la conclusión **2.1-C50-PRI-CEN** \$9,067.332.51 (nueve millones sesenta y siete mil trescientos treinta y dos pesos 51/100 m. n.).

¹ Mediante fe de erratas se determinó que la cantidad correcta es 34,383 comprobantes fiscales en formato XML, visible en el disco 1 adjunto al expediente.

² Mediante fe de erratas se determinó que la cantidad correcta es 11 comprobantes fiscales, visible en el disco 1 adjunto al expediente.



El PRI impugnó las conclusiones sancionatorias, porque consideró que la resolución no fue exhaustiva, ya que no se valoraron todos los elementos que aportó para solventar las observaciones que le fueron realizadas a través de los oficios de errores y omisiones respectivos, además de que la sanción que le impusieron es excesiva y desproporcionada respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del PRI, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.

Esta Sala Superior, considera que deben confirmarse tanto el dictamen consolidado como la resolución impugnados; a continuación, se exponen los razonamientos en los que se funda esta decisión.

2. ANTECEDENTES

- (1) **Emisión de los actos impugnados INE/CG106/2022 e INE/CG108/2022.** El veinticinco de febrero de dos mil veintidós,³ el Consejo General del INE aprobó el Dictamen Consolidado INE/CG106/2022 y la Resolución INE/CG108/2022, respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PRI, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.
- (2) **Interposición del recurso de Apelación SUP-RAP-62/2022.** Inconforme, el tres de marzo, el PRI interpuso el presente recurso de apelación en contra de la aprobación del Dictamen Consolidado INE/CG106/2022 y la Resolución INE/CG108/2022, quejándose específicamente del apartado “18.1.1 Comité Ejecutivo Nacional”.
- (3) **Turno.** El ocho de marzo, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente al rubro citado, registrarlo y turnarlo a su ponencia, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
- (4) **Trámite.** En su oportunidad, el magistrado instructor realizó el trámite correspondiente. Posteriormente, ordenó formular el proyecto de sentencia.

3. COMPETENCIA

- (5) Esta Sala Superior es competente para conocer del presente recurso, porque se cuestiona tanto la aprobación de un dictamen consolidado como una resolución de un órgano central del INE, ambos relacionados con un

³ De este punto en adelante, todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós (2022), salvo precisión en contrario.

procedimiento en materia de fiscalización vinculado con la actividad de un órgano de dirección nacional de un partido político con registro nacional.

- (6) Lo anterior, con fundamento en los artículos 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

4. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- (7) Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020⁴ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta.

5. PROCEDENCIA

- (8) El recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafos 1 y 13, párrafo 1, 40 párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:
- (9) **Forma.** La demanda se presentó por escrito; en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien acude en representación del partido recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable, y se mencionan los hechos y agravios correspondientes.
- (10) **Oportunidad.** El recurso se promovió dentro del plazo legal de cuatro días. Los actos impugnados fueron notificados al partido recurrente, vía correo electrónico, el dos de marzo del presente año⁵; de esta manera, el plazo para recurrir inició el jueves tres de marzo y concluyó el martes ocho de marzo, sin que se cuenten el sábado cinco y domingo seis de marzo al ser inhábiles, pues el asunto no está relacionado con el proceso electoral. Por lo tanto, si el medio de impugnación se presentó el jueves tres de marzo, su promoción fue oportuna⁶.
- (11) **Legitimación y personería.** El recurrente está legitimado para promover el presente recurso, pues se trata de un partido nacional que fue sancionado por un órgano central del INE. Además, se reconoce la personería de quien suscribe la demanda, ya que se trata del representante propietario del partido

⁴ Aprobado el primero de octubre del año en curso y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día trece del mismo mes y año.

⁵ La cédula y el oficio de notificación obran en el disco óptico aportado por la responsable y forman parte del expediente principal.

⁶ Como consta en la primera página del escrito de demanda en el cual se aprecia el sello de recepción del medio de impugnación.



político recurrente ante el INE, personalidad que es reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado⁷.

- (12) **Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para interponer el presente recurso, porque cuestiona una resolución y el respectivo dictamen consolidado, a través de los cuales se le impusieron diversas sanciones.
- (13) **Definitividad.** Se cumple, pues la Ley de Medios no prevé ningún medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la interposición de este.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (14) El recurrente es un partido político con registro nacional que fue sancionado por el Consejo General por las omisiones encontradas en el dictamen consolidado sobre los informes de ingresos y gastos ordinarios del ejercicio fiscal dos mil veinte de las irregularidades encontradas en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, que se reflejan las conclusiones sancionatorias siguientes:

No.	Conclusión
2.1-C48-PRI-CEN	El sujeto obligado omitió presentar 34,383 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$297,059,651.62. (doscientos noventa y siete millones cincuenta y nueve mil seiscientos cincuenta y un pesos 65/100 m. n.)
2.1-C49-PRI-CEN	El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de CFDI recibidos y no reportados, por un monto de \$831,349.86. (ochocientos treinta y un mil trescientos cuarenta y nueve pesos 86/100 m. n.)
2.1-C50-PRI-CEN	El sujeto obligado omitió reportar gastos en su contabilidad localizados en 11 comprobantes fiscales, por un monto de \$6,044,888.34 (seis millones cuarenta y cuatro mil ochocientos ochenta y ocho pesos 34/100 m. n.)

- (15) Derivado de estas conclusiones, el INE le impuso al PRI las multas siguientes: en relación con la conclusión **2.1-C48-PRI-CEN** \$7,870,207.86 (siete millones ochocientos setenta mil doscientos siete pesos 84/100 m. n.); en cuanto a la conclusión **2.1-C49-PRI-CEN** \$1,247,024.79 (un millón doscientos cuarenta y siete mil veinticuatro pesos 79/100 m. n. y en lo referente a la conclusión **2.1-C50-PRI-CEN** \$9,067.332.51 (nueve millones sesenta y siete mil trescientos treinta y dos pesos 51/100 m. n.).

⁷ Como se aprecia en la segunda página del informe circunstanciado del INE.

(16) Inconforme con tales conclusiones, el PRI promovió el presente recurso de apelación e hizo valer agravios en contra de cada una de dichas conclusiones. Enseguida, se sintetizan los agravios atendiendo a cada conclusión, primero los cuestionamientos en contra de la omisión de presentar los comprobantes XML (lenguaje extensible de marcas), esto es, la conclusión sancionatoria 2.1-C48-PRI-CEN y, posteriormente, los agravios en contra del resto de las irregularidades detectadas, es decir, por la omisión de reportar gastos por CFDI (conclusión 2.1-C49-PRI-CEN) y omisión de reportar gastos en su contabilidad localizados en 11 comprobantes (2.1-C50-PRI-CEN).

(17) **A) Agravios en contra de la conclusión sancionatoria 2.1-C48-PRI-CEN.**

Al respecto, el PRI plantea lo siguiente:

- **Que la resolución impugnada no fue exhaustiva y no valoró las respuestas del partido al atender los oficios de errores y omisiones.** En efecto, el PRI señala que la responsable omitió analizar la totalidad de la respuesta al primer informe de errores y omisiones proporcionado por ese partido, a través del Oficio Partidista SFA/666/2021.

En efecto, el PRI señala que el INE le requirió diversos archivos XML, esto es, la representación digital (conjunto de códigos) de un Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI). Al respecto, en respuesta al oficio de errores y omisiones, el PRI manifestó que los CFDI que se tenían por no solventados pertenecían a los pagos de nómina, sueldos, salarios, compensaciones, aguinaldos, bajas de titulares y militantes **de los comités directivos estatales**. Por tanto, le solicitó a la autoridad fiscalizadora que analizara y revisara exhaustivamente **las contabilidades de los treinta y dos comités estatales**, para que fueran estos los que indicaran lo relativo a los CFDI señalados, puesto que los CFDI observados no correspondían exclusivamente al CEN. El partido señaló, además, que la autoridad fiscalizadora no había realizado un estudio completo de la documentación analizada, transgrediendo con ello el principio de exhaustividad.

El PRI refiere que, si bien reiteró esta respuesta, en un segundo oficio, el INE no valoró los CFDI, a fin de tener por solventada la obligación de presentar los comprobantes XML.

- **Que el dictamen y la resolución impugnados incumplen con el principio de legalidad,** porque indebidamente la responsable



determinó sancionar al CEN, por omisiones cometidas por los comités directivos estatales.

El PRI señala que la autoridad fiscalizadora indicó que, de la revisión a la información recibida a través de las diligencias realizadas por el SAT, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinte, se identificaron CFDI (recibos de nómina) emitidos por el sujeto obligado que no se encuentran reportados en el SIF por un monto de \$405,235,530.25 (cuatrocientos cinco millones doscientos treinta y cinco mil quinientos treinta pesos 25/100 m. n.).

Sin embargo, en concepto del PRI, la observación se formuló de forma genérica, porque la autoridad no dividió los CFDI relativos a los recibos de nómina que le correspondían al CEN y los que les correspondían a los comités directivos estatales.

- **Que la sanción impuesta por la omisión de presentar los formatos sanción es excesiva y desproporcional**, porque la falta no representó ningún beneficio económico al partido, por lo que no puede generar una falta sustantiva o de fondo.

Además, la omisión en la presentación de los comprobantes XML o su presentación parcial, no le impiden al INE llevar a cabo su facultad fiscalizadora y dicha omisión no constituye un obstáculo insalvable para determinar con plena certeza si se demostró el origen y destino de los recursos públicos.

Para el PRI, 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 de la autoridad fiscalizadora electoral, pero no necesariamente su imposibilidad para hacerlo, como lo manifestó en la resolución impugnada.

B) Agravios en contra de la omisión de reportar gastos por CFDI (conclusión 2.1-C49-PRI-CEN) y la omisión de reportar gastos en su contabilidad localizados en 11 comprobantes (conclusión 2.1-C50-PRI-CEN). Al respecto, el PRI plantea lo siguiente:

- Que la resolución reclamada carece de **falta de exhaustividad** porque la responsable no valoró los elementos que presentó para demostrar que existían casos en que los CFDI habían sido emitidos a favor de alguno de los Comités Directivos Estatales, ya que el partido cuenta con un solo Registro Federal de Contribuyentes. En ese sentido, realiza aclaraciones en relación con operaciones que el partido realizó en los estados de Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sinaloa.
- Asegura que en el Reglamento de Fiscalización no se prevé un plazo para que el Comité Ejecutivo Nacional pueda requerir a los estatales la información que permita identificar las facturas.
- Solicita revocar la resolución impugnada para que la autoridad responsable inicie un procedimiento oficioso, a través de cual realice una nueva investigación que sea más exhaustiva para corroborar con los prestadores de servicios que las operaciones se realizaron con los comités estatales y no con el CEN, como lo hizo durante la revisión del informe anual del ejercicio 2019.
- Sostiene que la conducta no actualiza la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ya que el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la responsable no se vio impedido, pues fue ella la que no realizó una valoración razonable de los elementos probatorios.

(18) Enseguida se analizan los planteamientos anteriores, en el orden propuesto. Es decir, primero se atienden los agravios relacionados con la omisión de presentar los formatos XML, y posteriormente, los agravios relacionados con las conclusiones sancionatorias restantes.

6.2. En relación con la conclusión sancionatoria por la omisión de presentar los archivos XML, la resolución reclamada es exhaustiva, congruente, no afectó el principio de legalidad ni resulta adecuada la calificación de la falta

(19) Enseguida se analizan los temas siguientes:

- Exhaustividad y congruencia.
- Si era válido que el INE exigiera el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización a los órganos centrales del partido, o bien, si como



lo afirma el PRI, se debió requerir la documentación omitida a los órganos locales.

- Si la omisión de presentar los archivos XML puede ser o no considerada como una falta sustancial.

6.2.1. La resolución reclamada es congruente y exhaustiva y sí analizó la información que el PRI puso a disposición del INE

- (20) Con relación al agravio relacionado con la falta de exhaustividad, el agravio es **infundado**, porque el Consejo General sí valoró el Oficio SFA/666/2021 y su respuesta.
- (21) En la resolución impugnada el INE determinó que el PRI omitió presentar 34,383 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$297,059,651.62 (doscientos noventa y siete millones cincuenta y nueve mil seiscientos cincuenta y un pesos 62/100 m. n.).
- (22) Lo anterior, porque a pesar de que se le requirió al partido para que presentara dichos archivos, estimó que este no solventó las observaciones formuladas, porque la respuesta que dio era insatisfactoria, derivado de que aun cuando presentó evidencia del registro contable en el que se reportó el gasto, omitió anexar los comprobantes fiscales en formato XML.
- (23) De esta manera el INE calificó la falta como grave ordinaria; y, para la imposición de la sanción, examinó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la falta de reincidencia, la singularidad de la conducta; así como la capacidad económica.
- (24) El PRI señala que el INE violentó el principio de exhaustividad y de valoración de la prueba, porque en el dictamen consolidado no valoró los oficios **SFA/666/2021 y SFA/680/2021**, presentados con la finalidad de responder a los oficios de errores y omisiones⁸.
- (25) El partido manifiesta que en el Oficio SFA/666/2021 con el que pretendió solventar las observaciones que le realizaron en el primer oficio de errores y omisiones, informó a la autoridad responsable que en el anexo 8.3.1 del oficio de informes y omisiones, se relacionaron CFDI que corresponden al pago de la nómina, los sueldos, los salarios, las compensaciones, los aguinaldos y las bajas de titulares y militantes de sus comités directivos estatales.

⁸ Oficios INE/UTF/DA/43702/2021 e INE/UTF/46637/2021.

- (26) También, le solicitó, que –con la finalidad de dar cumplimiento al principio de exhaustividad y debido a que cada uno de los comités estatales cuenta con su contabilidad de forma independiente en el SIF, además de que los CFDI observados no le correspondían únicamente al CEN, sino también a los comités estatales–, analizara y revisara las contabilidades de los treinta y dos comités directivos estatales.
- (27) El partido refiere que la autoridad fiscalizadora le notificó el Oficio INE/UTF/DA/46637/2021, en el que le señaló que, con base en lo que había respondido a través del Oficio SFA/666/2021, tenía por solventadas dos observaciones, pero la relacionada con los CFDI identificados en la columna “referencia” del anexo 8.3.1 del oficio de errores y omisiones, realizó una búsqueda exhaustiva en los diferentes apartados del SIF; sin embargo constató que no se encontraban registrados.
- (28) Por lo tanto, la autoridad fiscalizadora le requirió de nueva cuenta, para que presentara: *(i)* las correcciones que procedieran a la contabilidad y *(ii)* **el registro de las pólizas con la documentación soporte correspondiente, junto con los comprobantes fiscales emitidos por el sujeto obligado (XML).**
- (29) Con la finalidad de dar respuesta al segundo oficio de errores y omisiones, señala que remitió el diverso SFA/680/2021, en el que reiteró los argumentos que había expresado primigeniamente y, además, le informó a la responsable que solo realizaba los timbrados correspondientes al pago de la nómina, los sueldos, los salarios, las compensaciones, los aguinaldos y las bajas de titulares y militantes, y le pormenorizó los importes anualizados de los timbrados, tanto del CEN como de los CDE.
- (30) Señala que, de nueva cuenta, la responsable no tuvo por atendidas las observaciones y determinó que el partido presentó evidencia del registro contable en el que se reportó el gasto, sin embargo, omitió anexar el comprobante fiscal XML, por lo tanto, determinó sancionarlo.
- (31) Con base en ello, considera que el análisis realizado por la responsable, y que se plasmó en el dictamen consolidado, es deficiente y limitado, porque no analizó las pólizas, esto es, el partido le precisó a la autoridad que los XML requeridos se encontraban en las pólizas señaladas en el cuadro que adjuntó a sus oficios y que obran en el SIF, lo cual no fue corroborado ni precisado por la autoridad en el dictamen, por lo que determinó que no se presentaron 34,383 comprobantes XML.



- (32) Derivado de lo anterior, en concepto del PRI, resulta evidente que la responsable viola el principio de exhaustividad, porque omitió analizar todas las pólizas observadas para determinar que sí se encontraban el SIF.
- (33) Esta Sala Superior considera **que no le asiste la razón al partido recurrente** porque del dictamen consolidado se advierte que el INE sí fue exhaustivo para determinar que en la conclusión 2.1-C48-PRI-CEN la autoridad administrativa sí tomó en consideración sus respuestas incluidas en el Oficio SFA/666/2021.
- (34) En efecto, mediante el Oficio de Errores y Omisiones INE/UTF/DA/43702/2021 se hicieron del conocimiento del partido que diversas pólizas relativas al registro de los CFDI **no fueron reportadas en el SIF**. En ese sentido la UTF requirió al partido recurrente para que realizara el registro de las pólizas con la **documentación soporte correspondiente** y las correcciones a su contabilidad que estimara convenientes.
- (35) En respuesta a tal requerimiento, el PRI, en el Oficio SFA/666/2021, manifestó **que los CFDI** observados correspondían a pagos realizados por los treinta y dos comités directivos estatales y le solicitó a la responsable que realizara la búsqueda de los **archivos XML** en las contabilidades de los comités estatales.
- (36) En tal sentido, se observa que, si bien el INE le solicitó al partido el registro de las pólizas con la documentación soporte, de entre la que se deben encontrar los archivos XML, la respuesta del PRI implicó lo siguiente:
- Que el partido solo remitió una relación en formato Excel de las pólizas observadas (que supuestamente correspondían a pagos de nómina tanto del Comité Nacional como de los estatales.)
 - Que el PRI le solicitaba al INE que les requiriera a los comités directivos estatales
- (37) Es decir, si bien el INE requirió de forma directa a la instancia nacional del partido la entrega de toda la documentación soporte, el PRI no los entregó y le pidió al INE que él mismo los obtuviera, vía requerimiento a los comités estatales.
- (38) Se considera que la resolución del INE fue congruente y exhaustiva, pues deriva directamente de la respuesta del PRI, ya que el partido **no remitió lo solicitado**, lo cual generó la consecuencia sancionatoria correspondiente.

- (39) Además, se estima que el archivo Excel enviado era insuficiente para solventar la obligación exigida, pues no se remitieron los comprobantes idóneos, teniendo en cuenta que, de entre la documentación soporte requerida, el archivo XML solicitado por el INE es el que verdaderamente permite asegurar la autenticidad e integridad de la información que documenta de una manera verificable.
- (40) Tampoco puede estimarse que el INE fue incongruente o faltó a la exhaustividad respecto a los señalamientos de que la información estaba en poder de los órganos locales del partido, pues la autoridad administrativa sí emprendió una investigación para determinar si los comprobantes faltantes estaban registrados en las contabilidades de los comités directivos estatales⁹. Sin embargo, derivado de su revisión, el INE determinó que la información presentada en el archivo Excel enviado por el partido tampoco estaba registrada a nivel local.
- (41) De ahí que no le asista la razón al partido recurrente, porque, en primer lugar, del análisis del dictamen consolidado se advierte que el INE sí realizó consideraciones sobre los escritos presentados por el partido recurrente, al señalar que la respuesta dada por el partido en los SFA/666/2021 y SFA/680/2021, era insatisfactoria; porque, aun cuando presentó alguna evidencia del registro contable en el que se reportó el gasto, omitió anexar el comprobante XML que corresponde a los CFDI observados, por un monto de \$297,059,651.62 (doscientos noventa y siete millones cincuenta y nueve mil seiscientos cincuenta y un pesos 62/100 m. n.), motivo por el cual la observación no había quedado atendida.
- (42) Además, el partido no controvierte las razones de la responsable en las que sostuvo que la respuesta emitida por el propio recurrente era insatisfactoria para subsanar la omisión de presentar los archivos digitales XML. Es decir, ante esta instancia el PRI se limita a alegar en su demanda una falta de exhaustividad de la responsable, sin que hubiera presentado elementos suficientes que evidencien que presentó los archivos XML ante el INE, y que estos no fueron valorados por la responsable, derivado de un requerimiento directo de la autoridad administrativa electoral.
- (43) Por otra parte, el partido recurrente tampoco combate las consideraciones de la responsable en cuanto a que, de conformidad con las últimas reformas en materia fiscal, **el insumo idóneo** para la validación de operaciones con la autoridad hacendaria es el fichero electrónico XML.

⁹ Página 280 del informe consolidado.



- (44) Además, el hecho de que el INE sancionara la omisión de entregar los formatos XML sin que lo hubiera requerido expresamente en los dos oficios, no puede considerarse como una conducta procesal irregular, porque la falta derivó de la omisión del partido recurrente de reportar todos los gastos en los informes desde un inicio, puesto que la responsable solicitó **“el registro de las pólizas con la documentación soporte”**, de entre las cuales debe entenderse comprendida los formatos XML, y fue derivado de lo que el partido respondió a los oficios de errores y omisiones lo que llevó a la responsable a verificar que dichos formatos no se habían adjuntado.
- (45) No pasa inadvertido que esta Sala Superior ha sostenido que en las respuestas que los sujetos obligados presentan a los informes de errores y omisiones basta con que se señalen las referencias del SIF en las que se encuentra lo observado, debiendo vincular el concepto del ingreso o el gasto observado con lo siguientes elementos: *i)* el *“id de la contabilidad”* y *ii)* la póliza en la que se especifiquen los datos, si es ingreso, egreso o diario y el periodo al que correspondan con el registro en el SIF.¹⁰
- (46) Lo anterior es indispensable para que la autoridad fiscalizadora, de forma oportuna y durante la revisión del informe respectivo, verifique si el gasto observado fue correctamente reportado, **pues la póliza contable y la cuenta de registro representa la información y documentación idónea para poder validar la respuesta del partido.**
- (47) En ese sentido, al responder el oficio de errores y omisiones **es posible que los sujetos obligados mediante un archivo Excel relacionen la póliza y la cuenta contable alojada en el SIF con la que se debería tener por atendida o subsanada la observación.**
- (48) En el caso concreto, se observa que el partido remitió un archivo Excel en el que se hacía la referencia a los CFDI del CEN y los que pertenecían a los comités estatales. **Sin embargo**, se observa que, **aunque el partido hizo referencia a las contabilidades en las que supuestamente se encontraban los comprobantes requeridos, omitió vincular de forma pormenorizada cada uno con la póliza.** Lo anterior, porque en su respuesta de forma aislada señala supuestamente las pólizas en las que se encontraban los comprobantes (contenido del oficio de errores y omisiones) y de forma separada en el archivo Excel la cuenta contable a la que correspondía cada

¹⁰ SUP-RAP-145/2017, SUP-RAP-199/2017, SUP-RAP-374/2017, de entre otros.

comprobante, sin que en esta relación se vinculara de manera organizada con la póliza respectiva.

- (49) Es decir, el partido recurrente, al momento de responder los oficios de errores y omisiones omitió vincular de forma pormenorizada la localización de los comprobantes fiscales objeto de la observación con su respectiva póliza. De ahí que la autoridad fiscalizadora haya estado impedida para revisar los comprobantes electrónicos que le requirió al partido y, por lo tanto, no haya tenido por solventada la observación.
- (50) Finalmente, no pasa desapercibido que en el escrito del recurso de apelación el PRI agrega cuatro imágenes del SIF, con las que pretende demostrar que sí se agregaron los archivos XML, sin embargo, se considera que ante esta autoridad eso no puede evidenciar la existencia de los archivos respectivos, pues el partido tenía la obligación de presentar oportunamente los archivos XML que le fueron requeridos por la autoridad fiscalizadora. Se considera que el partido tenía la obligación de presentar estos archivos, porque la carga de la prueba, de acuerdo con lo establecido en la normatividad y en los criterios establecidos por este órgano jurisdiccional¹¹, le corresponde al partido político. Por tales motivos, se estima que no le asiste la razón al partido recurrente respecto al tema en estudio.

6.2.2. El dictamen y la resolución impugnados sí cumplen con el principio de legalidad

- (51) Con relación al agravio en el que el PRI plantea que la autoridad responsable sanciona al CDE por omisiones cometidas por los comités directivos estatales, a pesar de haberle informado lo pertinente en su respuesta a los informes a los oficios de errores y omisiones, la autoridad responsable no verificó la existencia de los CFDI observados en cada una de las contabilidades estatales.
- (52) **No le asiste la razón al PRI** por las razones siguientes:
- Porque el requerimiento se hizo directamente a los órganos de fiscalización nacional, esto es, se trataba de una solicitud hecha directamente a la instancia nacional, no a las estatales, debido a que se detectó la irregularidad en la contabilidad nacional.

¹¹ SUP-RAP-20/2019.



- Porque conforme a la información proporcionada por el SAT al INE, la documentación faltante estaba vinculada con gastos registrados desde el orden nacional.¹²
- Porque de la investigación que hizo el INE en la contabilidad de los órganos locales (Comités Directivos Estatales) no localizó los comprobantes señalados por el PRI ni que estos estuvieran vinculados a la nómina local.
- Salvo el dicho del PRI, no existen elementos para vincular el gasto con un egreso local, dada la ausencia de los comprobantes oficiales respectivos. En todo caso, no resultaba gravoso para el partido recolectar la información que, según su dicho, estaba en poder de los órganos de dirigencia local a fin de cumplir con lo requerido por el INE.

(53) El partido recurrente basa sus aseveraciones, esencialmente, en el argumento de que la autoridad responsable tenía la obligación de buscar la información reportada en contabilidades diversas a la verificada. El agravio es **infundado**, porque contrario a lo afirmado por el partido recurrente, sí hay omisión a su deber de reportar los gastos observados por la autoridad fiscalizadora.

(54) Además, como ya se dijo, el partido político tenía la obligación de presentar la documentación que le permitiera a la autoridad electoral comprobar el destino del gasto señalado como no reportado y no únicamente manifestarlo en las respuestas a las observaciones que se le hicieron.

(55) Este órgano jurisdiccional advierte que la autoridad fiscalizadora analizó las respuestas del PRI a los oficios de errores y omisiones y las consideró insuficientes.

(56) En primer lugar, porque no entregó documentación que soportara la afirmación que hace en el sentido de que los archivos CFDI localizados por el SAT correspondieran a la nómina de sus comités estatales, limitándose a señalar que dichos archivos deberían estar incluidos en las respectivas contabilidades locales.

(57) Por lo anterior, la autoridad responsable, en un segundo oficio de errores y omisiones, le volvió a requerir la documentación que soportara la respuesta, mientras que la respuesta del partido recurrente fue considerada nuevamente

¹² Oficio INE/UTF/DA/43702/2021 y anexo 8.3.1.

insatisfactoria, pues el partido se concretó a reiterar que la información se encontraba en las contabilidades de sus comités estatales.

- (58) Esta Sala Superior estima que el partido recurrente debió indicar las referencias en el SIF de la totalidad de las pólizas que contuvieran la información requerida y no únicamente hacer alusión a la referencia contable de los estados para su localización, de conformidad con lo establecido en el artículo 293.1 del Reglamento de Fiscalización del INE.
- (59) Sin embargo, en las dos respuestas que dio a los oficios de errores y omisiones, únicamente limitó sus argumentos a señalar que había elaborado un *papel de trabajo* en el que se detallaban los CFDI correspondientes a la nómina del CEN, y anexó una lista, además señaló que existían CFDI correspondientes a las nóminas de sus comités estatales, y le solicitó a la autoridad fiscalizadora que revisara las treinta y dos contabilidades estatales para que constatará que sí se habían agregado los comprobantes fiscales electrónicos XML.
- (60) Por tanto, como ha quedado demostrado, el partido recurrente omitió presentar los comprobantes fiscales en formato XML y, en consecuencia, no cumplió con las observaciones realizadas por la autoridad fiscalizadora en los oficios de errores y omisiones. De ahí lo **infundado** del agravio.

6.2.3. La sanción no es excesiva ni desproporcional

- (61) Por otra parte, el PRI plantea como agravio que la sanción es **excesiva y desproporcional**, porque la falta no le representó ningún beneficio económico al partido por lo que no puede generar una falta sustantiva o de fondo.
- (62) Además, la omisión en la presentación de los comprobantes XML o su presentación parcial, no le impiden al INE llevar a cabo su facultad fiscalizadora, no constituyen un obstáculo insalvable para determinar con plena certeza si se demostró el origen y destino de los recursos públicos.
- (63) Señala también, que 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 de la autoridad fiscalizadora electoral, pero no necesariamente a su imposibilidad para hacerlo, como lo manifestó en la resolución impugnada.

- (64) Por su parte la autoridad responsable, determinó:



- (65) Con relación a las normas transgredidas, es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por omitir presentar comprobantes fiscales con formato XML, durante el ejercicio en revisión se vulnera sustancialmente la legalidad y certeza en el destino de los recursos.
- (66) En este caso, la falta sustancial trae consigo la imposibilidad de garantizar la legalidad de las operaciones realizadas por el sujeto obligado durante un ejercicio determinado, con lo que se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos. Al no garantizarse la transparencia en el manejo de los recursos, el sujeto obligado viola los valores establecidos y, con ello, afecta a personas jurídicas indeterminadas (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la legalidad de las operaciones realizadas. Esto es, al omitir presentar los comprobantes fiscales en formato XML en el ejercicio en revisión, se actualiza la falta sustancial.
- (67) En la conclusión **2.1-C48-PRI-CEN** el PRI vulneró lo dispuesto en el artículo 46, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, que establece que los comprobantes de las operaciones deben reunir los requisitos señalados en los artículos 29 y 29-a del Código Fiscal de la Federación y que invariablemente debe adjuntarse el archivo XML en aquellos casos en los que la documentación soporte sea un comprobante fiscal digital por internet (CFDI).
- (68) De esta manera, de entre los diversos principios rectores que rigen la actividad electoral, se vulnera de manera directa la legalidad y certeza en el destino de los recursos, la cual se constituye como una característica necesaria que deben revestir las operaciones que lleven a cabo los sujetos obligados con terceros. A fin de materializar dicha finalidad, la autoridad electoral ha adecuado sus disposiciones normativas a los avances tecnológicos y normativos que se han suscitado en otras materias que convergen con el sistema jurídico mexicano.
- (69) 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 es el fichero electrónico XML, documento electrónico que se constituye como el medio idóneo para la validación de las operaciones con la autoridad hacendaria.

- (70) La falta de exhibición del fichero electrónico XML, si bien no impide de manera total la comprobación de los gastos, lo cierto es que dificulta su realización, puesto que se materializa una circunstancia latente de encontrar operaciones que se ocultan a la autoridad hacendaria, o en el peor de los casos, ante operaciones simuladas. De ahí que al vulnerarse de manera primordial el principio de certeza, se tiene como resultado la vulneración accesoria al principio de legalidad.
- (71) Ahora bien, es cierto que 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 “requerimientos de información directa a la autoridad hacendaria”, para posteriormente conciliar los saldos u operaciones reportados por los sujetos obligados; pero también lo es que dichos procesos 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. Además, como ya ha quedado establecido, es el partido político recurrente el que tiene la carga de reportar las operaciones y no puede trasladarla a la autoridad fiscalizadora.
- (72) De esta manera, ha quedado acreditado que el sujeto obligado infractor vulneró la hipótesis normativa prevista en el artículo 46, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, siendo esta norma de gran trascendencia para la tutela del principio de legalidad y certeza en la rendición de cuentas de las operaciones realizadas por el sujeto obligado durante un ejercicio determinado y el adecuado destino de los recursos.
- (73) Con base en lo anterior, la autoridad fiscalizadora determinó que el PRI cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **sustantivo** o de **fondo**, que vulnera los bienes jurídicos tutelados que son la legalidad y la certeza en el destino de los recursos, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 43, numeral 1, de Reglamento de Fiscalización.
- (74) A continuación, señaló que del análisis de la irregularidad y de la documentación que obran en los archivos del INE, se desprendió que el partido no es reincidente respecto a la conducta que se estudió. Por lo tanto, determinó que la infracción debería de considerarse como **grave ordinaria**.



- (75) En su escrito recursal, el PRI señala que la falta debe ser considerada como una falta formal, al tratarse de la omisión de entrega de documentación requerida, como lo determinó la Sala Regional Toluca, al resolver el Recurso de Apelación ST-RAP-20/2019, sin embargo, a consideración de esta Sala Superior, el planteamiento es **infundado** debido a que se está en presencia de procedimientos en materia de fiscalización diversos, por lo que no es posible homologar los contextos y las situaciones fácticas que dieron origen a cada uno, para el efecto pretendido por el partido recurrente.
- (76) Lo anterior es así, porque a pesar de que en el medio de impugnación resuelto por la Sala Regional Toluca se haya llegado a la conclusión de que la falta de documentación requerida, así como los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, constituyen, por sí mismas, meras faltas formales, ello no puede generar el criterio generalizado de que este tipo de faltas deban ser necesariamente calificadas como formales y sancionadas como tal, es decir, las sanciones se imponen atendiendo a las circunstancias que rodean cada infracción en particular, bajo el arbitrio de la autoridad responsable, atendiendo a los aspectos intrínsecos de cada falta que deba ser sancionada, como la cantidad de faltas cometidas o la finalidad disuasiva o preventiva de la sanción. Máxime que, conforme al modelo constitucional y legal, el partido recurrente, al recibir financiamiento público y privado estaba obligado a informar y demostrar el origen y destino de los recursos, así como a sujetarse a las reglas y procedimientos establecidos para su fiscalización. Además, el criterio establecido por la Sala Toluca no resulta vinculante para este órgano jurisdiccional.
- (77) Por otra parte, el partido recurrente, también señala que, conforme a lo resuelto por esta Sala Superior en el Recurso de Apelación SUP-RAP-336/2018, la falta de entrega de documentación requerida, así como los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, por sí mismas, no constituyen una falta sustancial, por lo tanto, la falta debió ser considerada como formal y no grave ordinaria. De ahí que estime que la sanción que le impusieron es excesiva y severa, porque, desde su perspectiva, no entorpeció las actividades de la autoridad fiscalizadora, además le manifestó a la autoridad responsable que los archivos electrónicos XML se encontraban cargados en el SIF en las contabilidades correspondientes a los treinta y dos comités directivos estatales, y fue esta la que no realizó la búsqueda correspondiente.

SUP-RAP-62/2022

- (78) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, por las razones que se señalan a continuación.
- (79) Resulta inexacto lo sostenido por el PRI al señalar que, conforme a lo resuelto en el SUP-RAP-336/2018, la autoridad fiscalizadora debió calificar las faltas cometidas como de naturaleza formal, porque en dicho asunto, el INE determinó que MORENA omitió presentar un comprobante XML y calificó la falta como sustantiva y grave ordinaria, determinación que fue revocada por esta Sala Superior, al estimar que la falta era de carácter formal.
- (80) Lo inexacto de los argumentos del partido recurrente radica en que, conforme a lo expuesto en la referida sentencia, el partido recurrente en ese precedente expuso como motivo de agravio que la sanción se encontraba indebidamente fundada porque la falta se debió a un error contable y no derivó en un beneficio económico, motivo de inconformidad que fue declarado como fundado.
- (81) Las razones que motivaron tal determinación fueron:
- a. En el oficio de errores y omisiones, el INE requirió al partido recurrente que presentara los archivos electrónicos de diversos comprobantes fiscales (formato XML);
 - b. El partido político respondió que los archivos ya se encontraban disponibles en el SIF;
 - c. La autoridad fiscalizadora tuvo parcialmente cumplida la observación, pues de algunas pólizas que precisó en el informe consolidado sí se localizaron los comprobantes digitales; sin embargo, respecto de **una póliza**, no quedó atendida la observación y calificó la falta como sustantiva y grave ordinaria.
 - d. Con base en lo anterior, esta Sala Superior señaló que el partido no faltó en su deber de registrar sus egresos, porque sí registró el gasto, pero no presentó un comprobante digital, por tanto, consideró que la falta de entrega de la documentación requerida, así como los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, por sí mismas, constituyen una mera falta formal.
- (82) Como se advierte, en el precedente citado por el recurrente, el sujeto obligado, al responder el oficio de errores y omisiones, indicó que los **archivos XML requeridos, ya se encontraban en el SIF**, situación que fue constatada en el dictamen consolidado, con excepción de una póliza, por tanto, este órgano



jurisdiccional determinó que el partido sí había registrado el gasto en el SIF presentando la documentación comprobatoria y su conducta se tradujo únicamente en la omisión de presentar un comprobante, por lo que esa irregularidad se calificó como una falta formal.

- (83) Esta Sala Superior considera que aquel precedente no es aplicable al caso, porque en ese asunto únicamente se determinó si la falta derivada de un error contable se debe calificar como sustantiva o no, en un contexto en el que las operaciones respectivas sí fueron registradas en el SIF, incluso acompañándose con los comprobantes correspondientes.
- (84) Además, este órgano jurisdiccional en el precedente se refirió de manera genérica a las omisiones en materia de fiscalización, las cuales se califican como faltas formales; sin embargo, no debe perderse de vista que hay diversas conductas por omisión que constituyen faltas sustanciales, porque impiden, dificultan u ocultan el adecuado manejo de los recursos.¹³
- (85) También es importante destacar que en el precedente no existe algún pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional en relación con la importancia y utilidad de presentar u omitir el archivo electrónico XML; de manera que, sin un análisis del requisito que fue incumplido, simplemente se llegó a la conclusión de que, de omitirse un solo comprobante de información debidamente registrada, lo procedente era calificar la falta como formal.
- (86) Lo anterior constituye una diferencia con el caso concreto, porque en el presente asunto el PRI no registró las operaciones en el SIF y tampoco presentó los comprobantes digitales que respaldaran su dicho. Más aún de la investigación realizada por el INE, las operaciones y su documentación comprobatoria tampoco se localizaron en otras instancias del partido.
- (87) En efecto, en el presente caso, la UTCE requirió al partido la presentación de diversos archivos XML, en los dos informes de errores u omisiones, sin embargo, el PRI únicamente se concretó a referir que los mismos se encontraban en las contabilidades de los treinta y dos comités directivos estatales, sin apoyar su afirmación en mayores elementos, como podrían ser las referencias del SIF en donde se encuentra lo observado con el *id de contabilidad* y la póliza. Sin embargo, la autoridad fiscalizadora revisó las contabilidades sin poder encontrar los respectivos archivos, por lo que no tuvo por solventada la observación.

¹³ Ver SUP-RAP-366/2018.

SUP-RAP-62/2022

(88) Como puede apreciarse existen cuando menos las siguientes notas distintivas entre ambos asuntos:

- Que en el precedente sí se entregaron los archivos XML, salvo uno.
- La actitud procesal del partido fiscalizado en el precedente, pues en aquel asunto el partido, en todo momento, mostró la disponibilidad para colaborar con el INE y no le trasladó la carga de tener que buscar y obtener la información al grado de realizar una investigación.

(89) De ahí que, establecida la regla de la diferencia, se considere que lo resuelto en el Recurso de Apelación SUP-RAP-336/2018, no puede ser aplicable al caso concreto, como lo sostiene el PRI.

(90) El PRI también señala que la sanción que le impuso el INE es excesiva, porque la falta no representó un beneficio económico, lo que no debe generar una falta sustantiva o de fondo, porque se trata de una formalidad que consiste en no adjuntar los archivos XML, además, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de recursos de partidos políticos.

(91) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, como se explica a continuación.

(92) Con motivo de la reforma electoral de dos mil catorce, se implementó un sistema de contabilidad en línea que tiene como finalidad la verificación en tiempo real de las operaciones a través del uso de sistemas tecnológicos, como uno de los elementos claves para generar certeza a la ciudadanía y a los entes políticos sobre el manejo de los recursos de los sujetos obligados, que además, permite dar resultados inmediatos y efectivos sobre la veracidad de las operaciones realizadas por los entes políticos.

(93) Lo anterior derivó en que el modelo de la fiscalización tuviera un cambio radical y modernizara su sistema a un formato electrónico mediante el cual los sujetos obligados pudieran registrar sus operaciones, pero, además el sistema se armonizó con las herramientas tecnológicas que generan la emisión de facturas electrónicas, pues una de las obligaciones de la autoridad fiscalizadora electoral es la de verificar que la documentación comprobatoria sea veraz.

(94) Para ello, el intercambio de información entre el INE, las autoridades hacendarias y las bancarias trasciende a la necesidad de contar con los elementos idóneos para obtener la información solicitada y puntualmente, como sucede en el caso bajo estudio, pues contar con los elementos le permite



al INE comprobar el gasto en tiempo real, con la finalidad de erradicar las malas prácticas como pudieran ser el ocultamiento de recursos o la simulación de gastos.

- (95) Acorde con lo anterior, el artículo 39, numeral 6, del Reglamento de Fiscalización establece que a los comprobantes fiscales digitales invariablemente se deberá adjuntar el archivo digital XML y su representación en formato PDF. Con base en estas especificaciones, es necesario explicar qué son los CFDI y los archivos XML, así como su importancia en la actividad fiscalizadora realizada por el INE.
- (96) Los CFDI son los Comprobantes Fiscales por Internet, conocidos como facturas electrónicas. Un comprobante CFDI, técnicamente está expresado en un archivo tipo XML.
- (97) El lenguaje extensible de marcas, abreviado como XML, describe una clase de objetos de datos llamados documentos XML y parcialmente describe el comportamiento de programas informáticos que pueden procesarlos. El XML es un perfil de aplicación o forma restringida de SGML (Lenguaje Estándar de Marcado Generalizado, por sus siglas en inglés)¹⁴.
- (98) El XML es uno de los formatos más utilizados para el intercambio de información estructurada hoy en día: intercambio entre programas, entre personas, entre computadoras y personas, tanto a nivel local como a través de las redes informáticas. En lo que interesa, es el lenguaje técnico utilizado por el Servicio de Administración Tributaria en México para procesar la información contenida en las facturas¹⁵.
- (99) En el caso de la autoridad fiscalizadora electoral, al igual que lo hizo el SAT, para lograr el intercambio de información electrónica entre la autoridad fiscalizadora y un tercero se definió un esquema de comunicación basado en documentos XML. La relevancia de utilizar documentos XML es que facilita la interoperabilidad entre el tercero y la autoridad fiscalizadora¹⁶.
- (100) Se facilita la interoperabilidad, porque el archivo XML en su estructura, **contiene toda la información relacionada a la emisión de una factura**, esto

¹⁴ Servicio de Administración Tributaria, Guía Básica de Características de archivos .XML, <https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1461173762090&ssbinary=true>

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Servicio de Administración Tributaria, Contabilidad en medios electrónicos, Anexo técnico, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154200/Doc_tecnico_Cont_Electronica.pdf

es, la información del emisor (quien emite la factura) y el receptor (quien la recibe), el detalle o relación específica de los productos y servicios, además de los importes, cantidades y todos aquellos subtotales, totales, impuestos y retenciones, etcétera.

(101) Ahora bien, para que los archivos electrónicos en formato XML sean válidos, estos deben ser timbrados a través de la aplicación del SAT o por un proveedor autorizado de certificación (PAC por sus siglas). Los PAC son empresas que cuentan con la autorización del SAT para la generación de facturas. Ello quiere decir que **el procesamiento e intercambio de información tributaria a través de archivos XML garantiza su autenticidad.**

(102) En efecto, cuando se timbra una factura electrónica, se generan dos archivos, uno es XML y otro en formato PDF. El PDF es la presentación física del XML y se usa como respaldo de la transacción tanto para quien emite la factura, como para quien la recibe, **aunque el archivo realmente importante, para su manejo electrónico, es el XML.**

(103) En ese sentido, cuando se omite presentar los archivos XML, en principio, se vulnera la legalidad y la certeza del destino y aplicación de los recursos, pues no se puede comprobar la veracidad del gasto reportado de forma expedita, lo cual es contrario a la finalidad del sistema de contabilidad en línea.

(104) De esta manera, en condiciones como las acontecen en el presente caso, la falta de exhibición de los archivos XML no solo dificulta la comprobación de los gastos, pues obliga a la autoridad a realizar el esfuerzo para analizar su veracidad, sino que además genera incertidumbre respecto de la licitud de las operaciones.

(105) No debe perderse de vista que, si bien la autoridad fiscalizadora tiene facultades de comprobación a través de los procedimientos de auditoría para confirmar la veracidad de las operaciones llevadas a cabo por los sujetos obligados con los proveedores o prestadores de servicios o por medio de requerimientos de información directa a la autoridad hacendaria, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que la carga de la prueba respecto de la comprobación y autenticidad de los gastos durante la revisión de los informes recae en los sujetos obligados¹⁷.

(106) Es necesario precisar, que, en el caso concreto, la presentación de los archivos electrónicos XML, no resulta una carga excesiva ni desproporcionada

¹⁷ Criterio sostenido al resolver, de entre otros, en los recursos de apelación SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-51/2018, y SUP-RAP-341/2021.



para el sujeto obligado, pues cualquier proveedor –al momento de generar las facturas electrónicas– emite los formatos de comprobación XML, por lo que no se justifica el incumplimiento de la obligación.

- (107) De lo señalado en los párrafos anteriores, se puede concluir que la sola presentación de la representación impresa de una factura únicamente presume la existencia de esta, pero el archivo XML permite comprobar que el documento se encuentra vigente, que corresponde con el folio, el importe, la fecha de expedición y la validación del proveedor por parte del SAT.
- (108) Además, esta Sala Superior advierte que considerar como falta formal la omisión de registrar y presentar el archivo XML en contextos similares a los que acompaña el presente caso, podría generar diversos incentivos negativos: a) incentivaría que los sujetos obligados le trasladaron al INE la carga de obtener la documentación comprobatoria del gasto; b) consecuentemente, se retrasaría la fiscalización electoral cuando uno de sus ejes rectores es la expedites al no presentarle los documentos que generan mayores garantías de autenticidad y verificabilidad de la información documentada mediante facturas electrónicas
- (109) En efecto, las faltas formales, generalmente, son estudiadas en conjunto para el efecto de imponer una sanción económica menor, ya que este tipo de conductas no vulnera valores sustanciales protegidos por la legislación, sino únicamente los pone en peligro, situación que genera, en principio, que la calificación de las faltas para efectos de la individualización de la sanción sea de levedad y le corresponda una multa que no rebasa las diez mil unidades de medida y actualización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 456 de la LEGIPE.
- (110) La individualización de la sanción de todas las faltas formales en conjunto se justifica por la puesta en peligro del bien jurídico tutelado (el adecuado control en la rendición de cuentas), la no afectación de valores sustanciales de la fiscalización y la generación de la conducta por una falta de cuidado, sin embargo, en este tipo de infracciones, la autoridad electoral sí tiene certeza respecto del origen, monto, destino y aplicación de los ingresos y gastos que está fiscalizando.
- (111) Por otro lado, la calificación de las faltas sustanciales conlleva una vulneración directa a los bienes jurídicos tutelados como son el de la legalidad y certeza, pues con ese tipo de conductas se impide la verificación inmediata

SUP-RAP-62/2022

de los comprobantes fiscales propiciando una vulneración a la finalidad del sistema de contabilidad en línea.

- (112) Además, esto implica que la autoridad electoral realice un estudio individual para determinar su gravedad y considera, de entre otros elementos –y para efectos de la individualización–, el monto involucrado en la infracción en caso de que la sanción tenga como finalidad reparar el daño o perjuicio ocasionado al erario o excluir el beneficio obtenido por el infractor, como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-154/2012.
- (113) En ese contexto, el error en la calificación de una falta sustancial como una falta formal impacta en la individualización de la sanción y afecta su finalidad preventiva, pues no desincentiva la comisión de este tipo de infracciones en el futuro. Debe considerarse que, en términos de costo-beneficio, para los sujetos obligados puede resultar más benéfico pagar una multa menor atribuible a una falta formal que comprobar un gasto que podría estarse simulando.
- (114) En síntesis, en el caso concreto, se estima que la omisión de presentar los archivos XML de operaciones contables de los partidos debe calificarse como una falta sustancial, ya que:
- a) Le impide al INE contar de forma rápida con el archivo electrónico que genera las mayores garantías de integridad, autenticidad, unicidad y verificabilidad de las operaciones respectivas. Es decir, garantiza que el INE cuente con información confiable para desarrollar su función fiscalizadora.
 - b) Afecta del desarrollo de una fiscalización ágil, pues si bien es posible que por otros medios el INE puede recabar la documentación, el sistema de fiscalización está diseñado para que la revisión se realice en plazos breves. Por tal motivo, se estima injustificado imponer una carga innecesaria que puede ser solventada mediante el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos fiscalizado, responsables directos de presentar la documentación que respalde sus gastos.
 - c) Genera incentivos negativos, pues traslada al INE obligaciones de los partidos y puede dar lugar a malas prácticas, por ejemplo, que los partidos presenten su relación de gastos fuera del SIF con la expectativa de que el INE recabe la documentación comprobatoria correspondiente.



También puede ayudar a evitar la simulación de operaciones, por ejemplo, en el caso de que solo se presentarán facturas en formato PDF, el cual es susceptible de ser manipulado con relativa sencillez.

- (115) Por tales motivos, esta Sala Superior comparte el criterio de la autoridad responsable, en el presente asunto, en el sentido de que la omisión de presentar el archivo electrónico XML debe ser calificada como una **falta sustancial**, pues dicha infracción vulnera los principios de legalidad, certeza en el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, pues dificulta la comprobación de los gastos reportados, lo cual, además, genera incentivos en los sujetos obligados para incurrir en malas prácticas, como son el ocultamiento y la simulación de sus operaciones financieras en un régimen de fiscalización.
- (116) De ahí lo **infundado** de los argumentos planteados por el partido recurrente en la conclusión **2.1-C48-PRI-CEN**.

6.3. Conclusiones sancionatorias 2.1-C49-PRI-CEN y 2.1-C50-PRI-CEN

- (117) En las conclusiones sancionatorias relativas a la omisión de reportar gastos, el apelante señala como agravios, lo siguiente:
- **Falta de exhaustividad** porque la autoridad responsable no valoró los elementos que presentó para demostrar que existían casos en los que los CFDI habían sido emitidos a favor de alguno de los Comités Directivos Estatales, ya que el partido cuenta con un solo Registro Federal de Contribuyentes. En ese sentido, realiza aclaraciones en relación con las operaciones que el partido realizó en los estados de Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sinaloa.
 - Asegura que en el Reglamento de Fiscalización no se prevé un plazo para que el Comité Ejecutivo Nacional pueda requerir a los estatales la información que permita identificar las facturas.
 - Solicita revocar la resolución impugnada para que la autoridad responsable inicie un procedimiento oficioso, a través de cual realice una nueva investigación que sea más exhaustiva para corroborar con los prestadores de servicios que las operaciones se realizaron con los comités estatales y no con el CEN, como lo hizo durante la revisión del informe anual del ejercicio 2019.

SUP-RAP-62/2022

- Sostiene que la conducta no actualiza la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ya que no se vio impedido el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la responsable, pues fue ella la que no realizó una valoración razonable de los elementos probatorios.

(118) El agravio es **infundado**, como se explica a continuación.

(119) En la resolución impugnada el INE determinó que el PRI omitió, respecto de la conclusión **2.1-49-CEN-PRI**, reportar gastos realizados por concepto de CFDI recibidos y no reportados, por un monto de \$831,349.83 (ochocientos treinta y un mil trescientos cuarenta y nueve pesos 83/100 m. n.), y con relación a la conclusión **2.1-C50-CEN-PRI**, omitió reportar gastos en su contabilidad localizados en 11 comprobantes fiscales, por un monto de \$6,011,888.34 (seis millones once mil ochocientos ochenta y ocho pesos m. n.).

(120) Lo anterior, porque a pesar de que la autoridad fiscalizadora requirió al partido para que presentara las pólizas y la documentación soporte, estimó que este no solventó las observaciones formuladas, por lo consideró que las observaciones no habían quedado atendidas. De esta manera el INE calificó las faltas como graves ordinarias; y para la imposición de las sanciones examinó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la falta de reincidencia, la singularidad de la conducta y la capacidad económica.

(121) En ese sentido, la sanción impuesta al PRI, respecto de la conclusión **2.1-49-CEN-PRI**, consistió en una multa equivalente al **150 %** sobre el monto involucrado, que es, **\$831,349.86 (ochocientos treinta y un mil trescientos cuarenta y nueve pesos 86/100 m. n.)**, lo que da como resultado una cantidad total de **\$1,247,024.79 (un millón doscientos cuarenta y siete mil veinticuatro pesos 79/100 m. n.)**.

(122) De esta manera el Consejo General determinó que la sanción a imponer debía consistir en una reducción del **25 %** de la ministración que le corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar la cantidad de **\$1,247,024.79 (un millón doscientos cuarenta y siete mil veinticuatro pesos 79/100 m. n.)**.

(123) En lo que se refiere a la conclusión **2.1-50-CEN-PRI**, la sanción impuesta al partido recurrente consistió en una multa equivalente al **150 %** sobre el monto involucrado, que es de **\$6,044,888.38 (seis millones cuarenta y cuatro mil**



ochocientos ochenta y ocho pesos 34/100 m. n.), lo que da como resultado una cantidad total de **\$9,067,332.51 (nueve millones sesenta y siete mil trescientos treinta y dos pesos 51/100 m. n.).**

(124) Como consecuencia, el Consejo General determinó que la sanción a imponer debía consistir en una reducción del **25 %** de la ministración que le corresponda al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$9,067,332.51 (nueve millones sesenta y siete mil trescientos treinta y dos pesos 51/100 m. n.).**

(125) El partido recurrente señala que la autoridad fiscalizadora no fue exhaustiva, porque no valoró los elementos adicionales proporcionados, en los cuales demostraba que existían supuestos en los que los CFDI habían sido emitidos a favor de alguno de los treinta y dos comités directivos estatales, debido a que el partido únicamente cuenta con un Registro Federal de Contribuyentes a nivel nacional que comparte con los comités estatales.

(126) Como se adelantó, el agravio es **infundado**. En primer lugar, porque contrario a lo manifestado por el partido recurrente, en ejercicio de la facultad de comprobación que le confiere lo dispuesto en los artículos 200, párrafo 1, de la Ley de Instituciones y 333, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió al SAT información de las operaciones que el partido realizó durante el ejercicio sujeto a revisión.

(127) Derivado de lo anterior, la responsable detectó 73 facturas que en su conjunto sumaban la cantidad de **\$16,443,774.12 (dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil setecientos setenta y cuatro 12/00 m. n.)** que no fueron reportadas en la contabilidad del partido. El órgano fiscalizador hizo del conocimiento del recurrente la observación mediante el oficio de errores y omisiones en una primera vuelta, para que manifestara lo que en su derecho conviniera.

(128) En respuesta a dicho requerimiento, el partido aseguró que el Comité Nacional no registró los gastos porque no los realizó; señaló que el partido tiene un RFC único y que las facturas pertenecían, seguramente, a operaciones de los comités directivos estatales. Asimismo, puntualizó algunas facturas que fueron canceladas.

(129) Con la información proporcionada, la responsable llevó a cabo una nueva revisión de la información reportada en el SIF y concluyó, sustancialmente,

que: *i*) había 14 facturas que, aun cuando no proporcionó datos de ubicación, pudieron ser localizadas en contabilidades de los comités estatales; *ii*) en efecto, había dos (2) facturas que fueron canceladas, y *iii*) las restantes 57 no fueron localizadas, por lo que la observación seguía vigente durante la segunda vuelta al oficio de errores y omisiones.

(130) En el desahogo de su derecho de audiencia, el partido reiteró que fueron gastos de los comités estatales; le solicitó a la autoridad ser más exhaustiva en la revisión, así como requerir a los proveedores para que precisaran con quién del partido celebraron las operaciones.

(131) A partir de una nueva verificación, la autoridad concluyó que solamente 21 facturas no fueron reportadas:

- 10 facturas cuyos importes son mayores a 90 UMA y hasta \$100,00.00 (cantidad con letra), por un importe total de \$831,349.86 (ochocientos treinta y un mil trescientos cuarenta y seis pesos 86/100 m. n.) (Conclusión **2.1-C49-PRI-CEN**), y
- 11 facturas que amparan cantidades superiores a los \$100,000.00, (cantidad con letra) por un importe total de \$6,044,888.34 (seis millones cuarenta y cuatro mil ochocientos ochenta y ocho pesos 34/100 m. n.) (Conclusión **2.1-C50-PRI-CEN**).

(132) Como se advierte, la autoridad responsable sí cumplió con el principio de exhaustividad al verificar, en varias ocasiones, los registros del partido para localizar si las facturas fueron reportadas. Inclusive, cuando la obligación original de reportar los ingresos y gastos con toda la documentación soporte que permita su plena identificación es del sujeto obligado, en términos de lo dispuesto en los artículos 78, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley de Partidos, así como 226 y 293 del Reglamento de Fiscalización.

(133) En el caso, el partido pretende revertir la carga de la prueba a la autoridad fiscalizadora, para que sea esta quien subsane, haciendo uso de sus facultades de investigación y comprobación una omisión del instituto político.

(134) Por otra parte, en relación con las transacciones que el partido refiere en su escrito, con las que pretende subsanar o evidenciar que las facturas que le fueron observadas sí estaban incluidas en la contabilidad, se considera ineficaz, porque se trata de meras afirmaciones que no están soportadas en documentación contable que lo acredite. Además, con independencia de lo anterior, para que esta Sala Superior pueda analizar pruebas en esta instancia jurisdiccional, es necesario que el recurrente acredite fehacientemente



haberlas entregado o exhibido ante la responsable, quien es la encargada de realizar, en un primer momento, la revisión correspondiente sobre la validez o eficacia de las probanzas. Por lo tanto, no es viable, jurídicamente, constituirse como una segunda o tercera etapa de revisión o para subsanar omisiones durante el proceso de fiscalización.

- (135) Por otra parte, tampoco le asiste la razón al partido al sostener que en el Reglamento de Fiscalización no se prevé ningún plazo para haber requerido a sus comités estatales la información necesaria para subsanar la irregularidad, pues, como se dijo, en principio, es su obligación cumplir a cabalidad con el registro de sus operaciones desde que las realiza; no obstante, de conformidad con los plazos establecidos en el Acuerdo INE/CG30/2021 para la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil veinte, el partido tuvo a partir del martes 29 de octubre (fecha en que se le notificó el primer oficio de errores y omisiones al martes 14 de diciembre de 2021, día en que venció la segunda oportunidad de presentar aclaraciones) el tiempo suficiente para haber contactado a los representantes del órgano de finanzas en cada entidad para presentar la información oportunamente.
- (136) Finalmente, es **inoperante** el argumento del partido recurrente en el que solicita que se le ordene al INE el inicio de un procedimiento oficioso, porque al realizar el estudio de las conclusiones **2.1-C49-PRI-CEN** y **2.1-C-50-PRI-CEN**, esta Sala Superior ya determinó que no le asiste la razón al partido recurrente.
- (137) Como lo analizó este órgano jurisdiccional en las conclusiones controvertidas, se estimó que el INE tiene la razón porque el PRI no comprobó haber atendido las observaciones que en su momento le hizo la autoridad fiscalizadora, a través de los oficios de errores y omisiones, en atención a que para esta autoridad jurisdiccional la carga probatoria, durante los procesos de revisión de informes, para demostrar que sí se reportaron los gatos, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar atinentes, le corresponde al sujeto fiscalizado.
- (138) En consecuencia, al darle la razón al INE en su determinación en las conclusiones impugnadas por el recurrente, es que, para este órgano jurisdiccional no existe elemento alguno por el que se deba ordenar a la autoridad responsable el inicio de un procedimiento oficioso.

- (139) Aunado a lo anterior, como el PRI tampoco dio elementos para que la autoridad administrativa electoral iniciara el procedimiento oficioso, ni acredita con alguna prueba por qué ese Instituto tenía la obligación de abrir el procedimiento oficioso que solicita ante esa vía. De ahí la **inoperancia** del agravio.
- (140) Por tanto, ante lo infundado e inoperante de los agravios, lo procedente es confirmar los actos controvertidos en lo que fue materia de impugnación.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirman**, en la materia de impugnación, los actos impugnados.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN 62/2022¹⁸

Emito el presente voto razonado porque si bien comparto como mis pares, que debe confirmarse el dictamen y la resolución emitidos por el Instituto Nacional Electoral¹⁹, quiero evidenciar que es mi postura que la infracción consistente en la omisión de presentar comprobantes fiscales en formato XML, es por su propia naturaleza una falta sustancial.

En el caso, se controvirtió la resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del PRI, correspondientes al ejercicio dos mil veinte. En lo que interesa a este voto, la responsable concluyó que el Partido Revolucionario Institucional²⁰ omitió presentar 34,383 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$297,059,651.62 (doscientos noventa y siete millones cincuenta y nueve mil seiscientos cincuenta y un pesos 65/100 m.n.), lo cual originó la conclusión sancionatoria 2.1-C48-PRI-CEN.

El INE calificó la falta como sustantiva o de fondo, de gravedad ordinaria y se impuso al PRI una sanción por la cantidad de \$7,426,491.29.

Inconforme con lo anterior, el partido actor promovió el presente recurso de apelación aduciendo la presunta falta de exhaustividad en la valoración de lo informado al responder los oficios de errores y omisiones y de la documentación registrada en el SIF, aunado a que, a su consideración, la sanción impuesta es excesiva y desproporcional porque la omisión no representó algún beneficio económico al partido, por lo que no puede generar una falta sustantiva o de fondo.

En la sentencia se evidencia que la responsable sí fue exhaustiva al determinar que el partido político no presentó los formatos referidos y que, a partir de las particularidades de la falta en concreto, no es posible calificar la falta como de forma, como lo solicita el partido actor.

¹⁸ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹⁹ En lo subsecuente, INE.

²⁰ En adelante, el PRI.

Para llegar a esa conclusión, la sentencia señala que al omitir presentar los archivos XML, **en principio**, se vulnera la legalidad y la certeza del destino y aplicación de los recursos porque no se puede comprobar la veracidad del gasto reportado de forma expedita, la cual es contrario a la finalidad del sistema de contabilidad en línea, precisando que, **en condiciones como las acontecen en el presente caso**, la falta de exhibición de los archivos XML no solo dificulta la comprobación de los gastos sino que genera incertidumbre respecto de la licitud de las operaciones, concluyendo que **en el caso concreto**, la omisión de presentar los archivos XML debe calificarse como una falta sustancial.

Mi voto a favor del proyecto deriva de que estoy convencida que la omisión de presentar los formatos XML debe **calificarse como una falta sustancial**, porque vulnera los principios de legalidad y certeza en el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, al dificultar la comprobación de los gastos reportados, lo cual, además, genera incentivos en los sujetos obligados para incurrir en malas prácticas, como son el ocultamiento y la simulación de sus operaciones financieras en un régimen de fiscalización que tiene como finalidad la verificación en tiempo real de las operaciones a través del uso de sistemas tecnológicos, razón de la implementación del sistema de contabilidad en línea de la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce.

No obstante, quiero insistir en que, desde mi punto de vista, por su propia naturaleza, este tipo de omisiones actualizan una falta de naturaleza sustancial, de ahí que el número de archivos XML que fueron o no presentados no guarda relación con que la falta se califique como sustantiva o formal. Esto, porque la infracción se traduce en la obstaculización de la facultad de revisión de la autoridad electoral de forma expedita y en la incertidumbre sobre la autenticidad de uno o diversos gastos, lo cual puede derivar en malas prácticas como la simulación u ocultamiento de las operaciones económicas de un partido político.

Como lo sostuve en el voto particular emitido en la contradicción de criterios 2/2020, la particularidad de que se trate de una o varias omisiones de presentar formatos electrónicos XML impactará en la singularidad de las infracciones, en los montos involucrados y en las sanciones que podrían imponerse, pero no en la calificación de la falta como formal o sustancial.

Lo sustancial de la falta obedece a que, por sí misma, representó un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados que son la certeza y legalidad en la rendición de cuentas.



En sintonía con lo anterior, la circunstancia que el sujeto obligado haya mostrado una actitud de cooperación al momento de intentar subsanar las omisiones que le fueron notificadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, tampoco es un elemento relevante para la calificación de la falta como sustancial o formal, sino en la presencia o no de dolo o culpa.

Como lo he señalado, la falta de exhibición de los archivos XML no solo dificulta la comprobación de los gastos; obliga a la autoridad a realizar esfuerzos para analizar su veracidad, además, **genera incertidumbre** respecto de la licitud de las operaciones.

Lo anterior es relevante porque la calificación de las **faltas sustanciales** conlleva una vulneración directa a los bienes jurídicos tutelados como son el de legalidad y certeza, porque con este tipo de conductas se impide la verificación inmediata de los comprobantes fiscales propiciando una vulneración a la finalidad del sistema de contabilidad en línea.

Además, esto implica que la autoridad electoral realice un estudio individual para determinar su gravedad y considere, entre otros elementos, y para efectos de la individualización de la sanción, el monto involucrado en la infracción en caso de que la sanción tenga como finalidad reparar el daño o perjuicio ocasionado al erario o excluir el beneficio obtenido por el infractor.

En ese contexto, el error en la calificación de una falta sustancial en una falta formal impacta en la individualización de la sanción y afecta su **finalidad preventiva** al no desincentivar la comisión de este tipo de infracciones en el futuro.

A partir de lo anterior, en términos de costo-beneficio para los sujetos obligados puede resultar más benéfico pagar una multa menor atribuible a una falta formal que comprobar un gasto que podría estarse simulando.

De ahí, la importancia de calificar este tipo de faltas como sustanciales, porque la comisión de las infracciones requiere una respuesta eficaz de la institución.

Por las razones expuestas, emito el presente voto.

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.