



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
TOLUCA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: ST-RAP-19/2024

PARTE ACTORA: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARCELA
ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

SECRETARIADO: MARCO VINICIO
ORTÍZ ALANIS Y ADRIANA ARACELY
ROCHA SALDAÑA

COLABORARON: IVÁN GARDUÑO
RÍOS Y REYNA BELEN GONZÁLEZ
GARCÍA

Toluca de Lerdo, Estado de México, a once de abril de dos mil veinticuatro.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación citado al rubro, interpuesto por MORENA, con el fin de impugnar la Resolución **INE/CG267/2024**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a la sentencia dictada por Sala Regional Toluca **ST-RAP-4/2024**, en la que se analizó lo relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos ordinarios del citado partido, en el Estado de México, Michoacán, Colima y Querétaro, correspondientes al ejercicio 2022; y,

RESULTANDO

I. Antecedentes. Del escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente, se desprende lo siguiente:

1. Acuerdo INE/CG12/2023. El veinticinco de enero de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo referido, con el fin de precisar los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, así como agrupaciones políticas nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil veintidós.

2. Acuerdo INE/CG628/2023. El trece de noviembre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen consolidado que la Comisión de Fiscalización presentó al referido Instituto, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentaron los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio dos mil veintidós.

3. Resolución (INE/CG635/2023). El uno de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la Resolución respecto a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos locales, correspondientes al ejercicio dos mil veintidós.

4. Recurso de apelación (SUP-RAP-80/2024). El dos de marzo del año en curso, el partido político apelante, por conducto de la persona que se ostenta como representante propietario acreditado ante la autoridad administrativa electoral nacional, interpuso ante el Instituto Nacional Electoral recurso de apelación a fin de controvertir las determinaciones descritas en el apartado anterior.

5. Acuerdo Plenario de Sala. El quince de enero de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Sala Superior emitió un Acuerdo de Sala por el cual determinó, entre otras cuestiones, **(i)** asumir competencia para conocer de ciertas conclusiones y sanciones¹, **(ii)** declarar la competencia de la Sala Regional Toluca, perteneciente al órgano jurisdiccional federal, para conocer y resolver los agravios relacionados con las conclusiones del Estado de México, Colima, Michoacán y Querétaro, **(iii)** escindir el recurso, y **(iv)** reencausar las conclusiones conducentes a este órgano jurisdiccional

II. Recurso de apelación ST-RAP-4/2024

1. Recepción y turno a Ponencia. El dieciocho de enero de dos mil veinticuatro, se recibieron en la Oficialía de Partes de Sala Regional Toluca las constancias correspondientes al presente medio de impugnación y en la propia fecha, mediante proveído de Presidencia se ordenó integrar el

¹ La Sala Superior se declaró competente para conocer las conclusiones y sanciones relativas al Comité Ejecutivo Nacional del partido político MORENA.

expediente **ST-RAP-4/2024**, así como turnarlo a la Ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez.

2. Sentencia de Sala Regional Toluca. El siete de febrero de dos mil veinticuatro, este órgano jurisdiccional determinó: **i) revocar parcialmente** la resolución controvertida y el dictamen en lo referente a las conclusiones sancionatorias **7.23-C8-MORENA-QE**, **7.23-C18-MORENA-QE** y **7.10-C28-MORENA-CL** y su correspondiente sanción, emitiendo una nueva resolución tomando en cuenta lo establecido en esa determinación; y, **ii) confirmó** las restantes conclusiones combatidas en la parte que fue materia de pronunciamiento y competencia de esta Sala.

3. Cumplimiento INE/CG267/2024 (Acto impugnado). El ocho de marzo del año que transcurre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a la sentencia emitida en el diverso recurso **ST-RAP-4/2024**, determinó sancionar al instituto político recurrente por la actualización de diversas faltas a la normativa electoral aplicable.

III. Segundo recurso de apelación federal.

1. Demanda. El catorce de marzo de dos mil veinticuatro, el partido político apelante, por conducto de la persona que se ostenta como representante propietario acreditado ante la autoridad administrativa electoral nacional, interpuso ante el Instituto Nacional Electoral recurso de apelación a fin de combatir la resolución descrita en el apartado anterior.

2. Acuerdo Plenario de Sala. El veintiséis de marzo de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Sala Superior emitió un Acuerdo de Sala por el cual determinó que Sala Regional Toluca era competente para conocer de la controversia, ya que las conclusiones combatidas se relacionan con conductas atribuidas al Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Querétaro.

3. Recepción y turno a Ponencia. El uno de abril de dos mil veinticuatro, se recibieron en la Oficialía de Partes de Sala Regional Toluca las constancias correspondientes al presente medio de impugnación y en la propia fecha, mediante proveído de Presidencia se ordenó integrar el

expediente **ST-RAP-19/2024**, así como turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez.

4. Radicación, recepción de documentación y requerimientos. El dos de abril siguiente, la Magistrada Instructora acordó: *(i)* radicar el recurso de apelación en la Ponencia a su cargo; *(ii)* tener por recibidas las constancias correspondientes al medio de impugnación ; y *(iii)* requerir al Instituto Nacional Electoral, por conducto de la persona encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva de ese instituto para que por su conducto notificara al partido político accionante a fin de que señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad donde se ubica este órgano jurisdiccional federal.

5. Desahogo de requerimiento. El tres de abril de dos mil veinticuatro, el Instituto Nacional Electoral por conducto del Encargado de Despacho de la Dirección Jurídica, desahogó el requerimiento señalado.

6. Admisión. El cinco de abril del año en curso, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda del recurso de apelación.

7. Cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora declaró cerrada la instrucción; y,

8. Cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora declaró cerrada la instrucción; y,

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto con el fin de controvertir la Resolución dictada en cumplimiento a la sentencia dictada por Sala Regional Toluca en el recurso de apelación **ST-RAP-4/2024**, en la que se analizó lo relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos ordinarios del citado partido, en el Estado de México, Michoacán, Colima y Querétaro, correspondientes al ejercicio 2022,

entidades federativas que pertenecen a la Circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción y acto sobre el cual es competente para conocer.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II; 164; 165; 166, fracción III, incisos a), 173, párrafo primero; 174; 176, párrafo primero, fracciones I y XIV; y 180, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 1, 3, párrafos 1 y 2, inciso b); 4; 6, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del punto primero del Acuerdo General **1/2017**, por el que la Sala Superior de este Tribunal, ordenó la **“DELEGACIÓN DE ASUNTOS DE SU COMPETENCIA PARA SU RESOLUCIÓN, A LAS SALAS REGIONALES”**, y del Acuerdo de Sala dictado por la Sala Superior en el medio de impugnación **SUP-RAP-130/2024**, en el que determinó la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer del presente asunto.

SEGUNDO. Designación del Magistrado en funciones. Teniendo como criterio orientador lo establecido en la jurisprudencia **2a./J. 104/2010**, de rubro **“SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO. EL CAMBIO DE TITULAR DEL ÓRGANO QUE LA DICTARÁ DEBE NOTIFICARSE A LAS PARTES, PUES DE LO CONTRARIO SE ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN PROCESAL QUE AMERITA REPONER EL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE QUE SE HAGA VALER EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO DE REVISIÓN EL ARGUMENTO REFERENTE AL IMPEDIMENTO DEL JUEZ A QUO PARA CONOCER DEL ASUNTO”**², se hace del conocimiento de las partes la designación del Secretario de Estudio y Cuenta de esta Sala Regional, Fabián Trinidad Jiménez, en funciones de Magistrado del Pleno de esta autoridad federal³.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos

² FUENTE: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164217>.

³ Mediante el **“ACTA DE SESIÓN PRIVADA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA QUE SE PRONUNCIA SOBRE LAS PROPUESTAS DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRATURAS REGIONALES PROVISIONALES”**, de doce de marzo de dos mil veintidós.

8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción II; 42, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se expone.

1. Forma. En la demanda consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente, así como la identificación del acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que le causa.

2. Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el partido recurrente tuvo conocimiento del acto controvertido el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro⁴, y el escrito de apelación se presentó el dos de marzo del año en curso.

Por lo que, si el plazo para controvertir el acto combatido transcurrió del veintiocho de febrero al dos de marzo y la demanda se presentó ante la autoridad responsable el último día de plazo mencionado, es inconcuso que su presentación es oportuna⁵.

3. Legitimación y personería. Este requisito se colma, en virtud de que el recurso se interpuso por un partido político, a través de la persona que se ostenta como su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que le es reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley adjetiva electoral.

4. Interés jurídico. El presupuesto procesal en estudio se encuentra colmado en virtud que, en el Dictamen y Resolución impugnados el partido apelante es sancionado por la comisión de diversas irregularidades en

⁴ Ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 30, párrafo 1, de la Ley de Medios y de la jurisprudencia **18/2009** de esta Sala Superior, de rubro “*NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)*”.

⁵

materia de fiscalización, de lo que resulta su interés para exponer su inconformidad a fin de que se modifiquen.

5. Definitividad y firmeza. Este requisito se encuentra colmado, porque el recurso de apelación es el medio de impugnación procedente para inconformarse de las sanciones impuestas con motivo de procedimientos de fiscalización llevados a cabo por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Materia de impugnación

Del análisis integral del escrito de demanda, respecto a lo que compete a esta Sala Regional, se advierte que el partido apelante controvierte la falta de fundamentación y motivación respecto a dos conclusiones por las que fue sancionado (**7.23-C8-MORENA-QE** y **7.23-C18-MORENA-QE**), expresando, esencialmente, los siguientes motivos de inconformidad.

- A)** Que la autoridad responsable viola el principio de proporcionalidad en la sanción, ya que no funda y motiva de manera adecuada las conclusiones por las que impuso las sanciones relacionadas con el 1% (uno por ciento) del monto involucrado, ya que considera éstas debieron calificarse como faltas formales y, por tanto, se le impusiera una amonestación pública y no una sanción pecuniaria.
- B)** Lo anterior, ya que señala que en el recurso **SUP-RAP-3/2024**, la Sala Superior estableció el criterio consistente en que, al sancionarse por primera vez la conducta consistente en emitirse comprobantes (CFDI) por concepto de sueldos, salarios y equivalentes timbrados de manera extemporánea en el ejercicio sujeto a revisión, tenía que efectuarse una argumentación reforzada ya que ello no impide la comprobación de los gastos y, por lo tanto, esa conducta debía calificarse como una falta formal.
- C) B)** El Instituto Nacional Electoral formula nuevas consideraciones, distintas a las efectuadas al Dictamen Consolidado, lo que considera violatorio a la normativa aplicable, dado que no puede ser una nueva oportunidad para que la responsable establezca nuevas consideraciones o argumentos distintos a los previamente establecidos en la primera Resolución que emitió.

- D) Además, considera que el Instituto responsable no demostró que haya efectuado los procedimientos extraordinarios que señaló para justificar el referido cambio de criterio, ya que se limitó a referir a un supuesto hipotético que de ninguna forma demuestra las acciones que efectuó para arribar a las conclusiones combatidas.
- E) Se actualiza una vulneración al principio de igualdad jurídica, dado que se apresuró para resolver en primer lugar el acatamiento de la sentencia **ST-RAP-4/2024**, ya que no era una controversia relacionada con algún proceso electoral en curso, por lo que no se actualizaba la celeridad para resolver, siendo que a decir del apelante lo ajustado a Derecho era resolver en el mismo momento a lo ordenado por la Sala Superior y la Sala Regional Toluca, para no emitir resoluciones contradictorias, eso es debió de dar cumplimiento de manera conjunta.
- F) . **Método de estudio** Por cuestión de método, Sala Regional Toluca analizará de manera conjunta los argumentos formulados por el partido político apelante. El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por Sala Superior, lo cual dio origen a la jurisprudencia identificada con la clave **4/2000**, cuyo rubro es el siguiente: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”⁶.

QUINTO. Valoración probatoria. Previo a realizar el estudio y resolución de los conceptos de agravio que formula el partido apelante, Sala Regional Toluca precisa que el examen de tales motivos de disenso se realizará teniendo en consideración la valoración de las pruebas que ofreció y aportó el instituto político accionante. En cuanto a la documental pública ofrecida a esta Sala Regional, se precisa que, en términos de lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se le reconoce valor de

6 Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6; así como en <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

convicción pleno, al constituir el informe emitido por la autoridad responsable.

Por otra parte, conforme a lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, incisos d) y e), así como 16, párrafo 3, de la ley procesal electoral, la instrumental de actuaciones y a las presuncionales que ofrece la parte inconforme se les reconoce valor probatorio pleno a la primera y a las segundas valor indiciario y sólo harán prueba plena cuando, a juicio de este Tribunal Federal, del análisis de los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados o con los hechos con los que se relacionan tales elementos de convicción

SEXTO. Estudio de Fondo

A. Resolución emitida en cumplimiento al recurso de apelación ST-RAP-4/2024 (acto impugnado)

En la resolución impugnada la responsable determinó la responsabilidad del partido político aquí apelante, en los términos siguientes.

Una vez que fijó su competencia para emitir la resolución, precisó el alcance que tendría, esto es, la materia de cumplimiento, lo que se acotó a tres conclusiones, dos del Estado de Querétaro y otra de Colima. Asimismo, estableció que MORENA contaba con la capacidad económica suficiente para cumplir con las sanciones que en su caso se le pudiera imponer.

Acto seguido, procedió a efectuar el análisis de las sanciones relacionadas con la emisión de comprobantes fiscales (CFDI) por concepto de sueldos, salarios y equivalentes de manera extemporánea.

Para ello, estableció que el Código Fiscal de la Federación, y la Ley de Impuesto Sobre la Renta prevén que los contribuyentes tienen la obligación de expedir comprobantes fiscales por las retenciones de contribuyentes que efectúen y remitirlos al Servicio de Administración Tributaria.

De igual forma, expuso que la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización instauran que los partidos políticos tienen la obligación de retener y enterar a las autoridades fiscales el Impuesto Sobre la Renta correspondiente a sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten sus servicios debiendo cumplir con los requisitos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

Enseguida señaló que la Miscelánea Fiscal para el ejercicio 2022, establece los plazos en que los contribuyentes podrán expedir los CFDI por las remuneraciones que cubran a sus trabajadores o a contribuyentes asimilados a salarios, en función al número de sus trabajadores o asimilados a salarios, en cuyo caso, considerarán como fecha de expedición y entrega de tales comprobantes fiscales la fecha en que efectivamente se realizó el pago de esas remuneraciones.

En ese sentido, argumentó que los gastos se deben registrar cuando se pacten, se reciban los bienes o se paguen, independientemente de la fecha de realización considerada para fines contables, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 20 de las Normas de Información Financiera mexicanas (NIF).

Asimismo, señaló que en el caso de emisión y timbrado de comprobantes de CFDI por concepto de nóminas correspondientes a la segunda quincena de diciembre o que correspondan a pagos relacionados a nóminas y que se hubiesen pagado en los últimos días del mes de diciembre del 2022, se considerará un plazo de 11 días hábiles a partir de la fecha del pago realizado, a efecto de que sean valorados como emitidos dentro del plazo que señala como límite la miscelánea fiscal de dicho ejercicio, los que excedan de tal periodo de tiempo serán considerados como CFDI emitidos que corresponden a otro ejercicio diferente al ejercicio de revisión.

Lo que tendría como consecuencia que, al timbrar los CFDI de nómina, se garantizaría que el recibo de pago cumple con todos los requisitos fiscales, como la identificación del empleador y del trabajador, la descripción

de los conceptos de pago, el cálculo de impuestos y deducciones, entre otros aspectos. Además, el timbrado oportuno permite a las autoridades fiscales verificar la autenticidad y la integridad del CFDI.

En ese orden, también precisó que la autoridad fiscalizadora realiza un complejo proceso de auditoría que comprende diversas etapas de revisión, comprobación e investigación, con la finalidad de conocer la veracidad de los ingresos y egresos reportados por los sujetos obligados; sin embargo, para que este proceso se desarrolle en óptimas condiciones, es necesario que los sujetos obligados se apeguen a los requisitos fiscales previstos en la legislación mexicana.

En consecuencia, al omitir realizar los timbrados dentro de los plazos señalados, redundante directamente en el ejercicio de las atribuciones revisoras conferidas a esta autoridad electoral para garantizar la rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos públicos, lo anterior, debido al diseño del sistema de fiscalización, el cual busca una revisión en tiempo real de las operaciones realizadas por los sujetos obligados, por lo que el timbrado extemporáneo no debe considerarse como una irregularidad menor, sino como una falta sustantiva que afecta la función fiscalizadora de la autoridad electoral y, por ende, a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Por lo que, definió que tomando en consideración que se debe aplicar un método de graduación de carácter progresivo y diferenciado por esta conducta, lo cual sustenta la potestad sancionadora del Consejo General, en el sentido de calificar cada caso en lo individual, esto es así, derivado de que convergen dos tipos de extemporaneidades que deben calificarse de manera distinta, con ese sustento es necesario fijar un parámetro objetivo y gradual atendiendo al impacto que tuvo en las labores de fiscalización cada temporalidad, ya que si bien existió un retraso en la expedición de las nóminas la autoridad fiscalizadora sí pudo conocer del destino de los recursos pagados por este concepto, aunque la periodicidad no haya sido igual en todas las operaciones.

Por lo anterior, expuso que si bien es cierto que la expedición de recibos de pago asimilados a salario tiene repercusión fiscal y laboral,

también lo es, que tiene relación con la normatividad en materia electoral, toda vez que, los multicitados CFDI, resultan indispensables para la revisión de los gastos reportados como "servicios personales"; toda vez que dotan de insumos básicos a esta autoridad como son el control del total de pagos realizados a los colaboradores del partido político, considerando las percepciones y deducciones, retenciones de impuestos de cada uno los colaboradores para cualquier ente que realiza gastos de servicios personales; lo que permite a esta autoridad realizar un análisis más amplio respecto del destino de los recursos que realiza para este rubro; por lo que la extemporaneidad de este, obstaculiza las facultades de comprobación y resulta inviable que el sujeto obligado realice gastos por este concepto sin llevar un control.

En conclusión, estableció que el incumplimiento de los sujetos obligados respecto de su obligación de timbrar CFDI en los plazos señalados por la legislación fiscal produce un retraso y mayor actividad en el actuar de la autoridad fiscalizadora electoral, por lo que de conformidad con sus facultades y atendiendo a las circunstancias que rodean, consideró necesario imponer sanciones de tipo económico a los partidos políticos que incurrieron en la conducta analizada.

Así, una vez que precisó el marco normativo, procedió a la individualización de las sanciones.

En cuanto a las Conclusiones **7.23-C8-MORENAQE** y **7.23-C18-MORENA-QE**, en primer término, precisó que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, al hacer de su conocimiento las observaciones efectuadas en el oficio de errores y omisiones, otorgándole el plazo de cinco días hábiles para tal efecto, sin que fueran desahogadas.

Enseguida, detalló las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y precisó que se advertía que la conducta era culposa; procedió a definir la trascendencia de la normativa trasgredida.

Al respecto, estableció que lo conducente era **graduar** la sanción, atendiendo al comportamiento de los sujetos obligados que facilite tener mayor oportunidad de vigilancia, realizando un adecuado reporte de los

CFDI de momento en momento y permita a la autoridad realizar sus funciones de fiscalización por lo que se modificó para sancionar con 1 % del monto involucrado; todos aquellos CFDI que sean reportados de manera extemporánea pero dentro del ejercicio que se está fiscalizando y para aquellos casos en los que se realice un reporte de CFDI extemporáneo en un ejercicio posterior al fiscalizado y, que por ende, la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea, se aplicaría un criterio de sanción mayor, que asciende a un 5% del monto involucrado.

En este entendido, al imponer la sanción, la autoridad electoral tomó el monto involucrado como dato orientativo que sirvió de apoyo para poder determinar la sanción que estimó adecuada, tomando en cuenta que el valor de la sanción aumentaba o disminuía dependiendo de aumento o disminución del monto involucrado de la conducta infractora; es decir, la determinación de la pena está relacionada con la culpabilidad del sujeto (el monto involucrado que el propio sujeto registró de manera extemporánea) y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica (el ejercicio en el que realizó el timbrado de CFDI extemporáneo, si esa extemporaneidad se da dentro del mismo ejercicio fiscalizado o en un ejercicio posterior).

En ese sentido las calificó como graves ordinarias y procedió a imponer la sanción respectiva.

B. Análisis de Sala Regional Toluca

Previo a llevar a cabo el estudio del disenso, se precisa el marco jurídico aplicable al caso y con posterioridad se analiza el motivo de inconformidad.

B.1. Marco normativo

B.1.1 Fundamentación y motivación

Es criterio de este órgano jurisdiccional que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: 1) Por falta de fundamentación y motivación y, 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

Ante lo expuesto, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la responsable, respecto del caso concreto.

B.1.2 La exhaustividad y congruencia de las resoluciones

La Sala Superior ha considerado que la congruencia debe estar en toda resolución. Ese principio tiene un ámbito externo, consistente en la plena coincidencia entre la *litis* planteada y lo resuelto, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. También tiene un ámbito interno, el cual exige que en la sentencia o resolución no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos⁷.

Sobre el principio de exhaustividad, la Sala Superior ha sostenido que impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente todos y cada uno de los planteamientos formulados

⁷ Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA

por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones.

Lo anterior, acorde con los artículos 17 de la Constitución; así 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos para impartirla, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación de emitir las sentencias de forma exhaustiva.

Además, el citado principio está vinculado al de congruencia, ya que las sentencias, además, deben ser consistentes consigo mismas, con la *litis* y con la demanda, sin añadir cuestiones no aludidas, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga a pronunciarse de todas y cada una de las pretensiones⁸.

De manera tal que, cuando el órgano jurisdiccional, en sus determinaciones, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o bien, cuando deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia, lo que vuelve a su fallo contrario a derecho, criterio que se ha hecho extensivo a las resoluciones de las autoridades administrativas electorales.

B.2 Caso concreto

En el caso, el partido político apelante refiere que la autoridad responsable incurrió en una falta de fundamentación y motivación relacionada con la necesidad de sancionar por primera vez la conducta consistente en emitirse comprobantes (CFDI) por concepto de sueldos, salarios y equivalentes timbrados de manera extemporánea en el ejercicio sujeto a revisión, lo cual, a su consideración, constituye un cambio de

⁸ Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA

⁸ Véase la tesis 1a./J. 33/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS”.

criterio que necesita una argumentación reforzada, tal y como considera lo ordenó Sala Toluca al resolver el expediente ST-RAP-4/2024.

Asimismo, alega que la autoridad se limita a realizar manifestaciones dogmáticas y concluir, en abstracto, que este tipo de conductas deben ser sancionadas ya que obstaculizan la función fiscalizadora, por lo que considera que la sanción impuesta fue desproporcionada ya que no expresa los parámetros para ello.

En concepto de este órgano jurisdiccional el agravio es **fundado** y suficiente para ordenar la revocación de las conclusiones sancionatorias identificadas como **7.23-C8-MORENA-QE** y **7.23-C18-MORENA-QE**.

Lo **fundado** deriva de que asiste la razón al recurrente al afirmar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no fundamentó y motivó de manera exhaustiva la metodología que empleó para imponer las sanciones; es decir, no explicitó los motivos por los cuales decidió sancionar por primera vez este tipo de conductas “dentro del ejercicio fiscalizado”.

Como se ha evidenciado del acto controvertido, si bien los partidos deben realizar las operaciones en tiempo real con la documentación soporte correspondiente, en cuanto a la extemporaneidad del timbrado la regla 2.7.5.1 de la Miscelánea Fiscal establece plazos para expedir CFDI de remuneraciones, de ahí que se consideró ese tiempo para la generación de comprobantes de nómina.

Al respecto, en la resolución controvertida se explicó que en la emisión del CFDI se debe observar el cumplimiento de los requisitos contenidos en las disposiciones fiscales, entre los cuales se destaca estar amparadas con un comprobante fiscal que reúna los requisitos referidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, además de ser recabado a más tardar el último día del ejercicio.

La autoridad responsable consideró, como base para el cumplimiento de la obligación, “*a más tardar en la fecha establecida en la Miscelánea Fiscal aprobada para el ejercicio*” y, a partir de esto, explicó que derivado de la relación laboral entre el partido y sus trabajadores y/o asimilados a

salarios, emitió comprobantes CFDI por concepto de sueldos, salarios y equivalentes que fueron timbrados posteriormente a la fecha establecida en la Miscelánea Fiscal aprobada para el ejercicio, vulnerando sustancialmente la legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Razonó que la emisión extemporánea de tales archivos electrónicos, **si bien no impide de manera total la comprobación de los gastos, dificultó su realización**⁹, colocando a la autoridad fiscalizadora en la necesidad de llevar a cabo procedimientos extraordinarios de comprobación de operaciones a fin de obtener la certeza del manejo de los recursos del sujeto obligado.

A partir de lo anterior, expuso las razones por las cuales consideró que el partido debió timbrar los comprobantes a más tardar **el último día del ejercicio**.

No obstante, como lo señala el recurrente no señaló qué procedimiento extraordinario de comprobación se obligó a realizar con motivo del timbrado extemporáneo y menos aún motiva o demuestra que la emisión extemporánea dentro del mismo ejercicio fiscal, que ocurrió en la especie, implique a la autoridad una obstaculización de sus labores de fiscalización, pues: **i) el INE realiza estas circularizaciones de forma posterior a la entrega del informe anual y, ii) las operaciones sí fueron reportadas en el SIF.**

De igual manera se advierte que, si bien la autoridad responsable describió los elementos para individualizar la sanción previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰, lo cierto es que **omitió motivar el por qué fijó un determinado porcentaje de sanción, al ser la primera vez que tal conducta se sancionaba dentro del ejercicio fiscalizado** –emitir comprobantes (CFDI) por concepto de sueldos, salarios y equivalentes timbrados de manera extemporánea **en el ejercicio de la revisión**–.

⁹

¹⁰ Esto es, las i. Circunstancias de tiempo, modo y lugar. ii. Condiciones socioeconómicas. iii. Condiciones externas y los medios de ejecución. iv. Reincidencia. v. Monto, beneficio, lucro, daño o perjuicio

En consecuencia, puesto que en el caso específico de haber emitido comprobantes (CFDI) por concepto de sueldos, salarios y equivalentes timbrados de manera extemporánea en el ejercicio de la revisión, el recurrente no impidió la comprobación de los gastos, las sanciones impuestas fueron desproporcionadas.

Por tanto, ante lo **fundado** del agravio, lo procedente es **revocar** las conclusiones sancionatorias identificadas como **7.23-C8-MORENA-QE** y **7.23-C18-MORENA-QE**, para efectos de emitir una nueva, debidamente fundada y motivada, en la que se determine el criterio de sanción aplicable al caso concreto y exponga los motivos por los cuales decidió sancionar por primera vez este tipo de conductas dentro del ejercicio fiscalizado; ello en el entendido que, en el presente caso, para la revisión del ejercicio dos mil veintidós, se trata de una falta formal.

Lo anterior resulta acorde a lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación **ST-RAP-3/2024**, en la que resolvió el mismo planteamiento relativo al cambio de criterio relacionado con la sanción a los partidos políticos por la conducta consistente en emitirse comprobantes (CFDI) por concepto de sueldos, salarios y equivalentes timbrados de manera extemporánea en el ejercicio sujeto a revisión.

Por otra parte, respecto al agravio referente a que precise cuales fueron los procedimientos extraordinarios que realizó para la comprobación de operaciones que tuvo que desahogar, en la resolución combatida se señala:

“

[...]

Asimismo, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, **por lo que trae consigo que la autoridad tenga que realizar procedimientos extraordinarios**, tal como se ejemplifica a continuación: Si el partido realiza los pagos de nómina en el mes enero y los timbra hasta octubre, **la autoridad tiene que implementar procesos adicionales como:** solicitar estados de cuenta a Comisión Nacional Bancaria y de Valores para verificar que mes con mes si se vio reflejada la dispersión de nómina a los trabajadores, se tiene que solicitar información al Servicio de Administración Tributaria (en adelante SAT) a efecto de verificar si fiscalmente timbró los comprobantes en tiempo, y una vez que se obtenga dicha información la autoridad tiene que cotejar todos

los estados de cuenta y pagos con los trabajadores a los que se le pagó nómina y posteriormente verificar si dicha cantidad cuadra con lo reportado en el SAT, por lo que, al no cumplir con la mencionada obligación, el sujeto obligado estaría retrasando el actuar de la autoridad fiscalizadora”.

De lo anterior se desprende que la autoridad responsable señaló que con el indebido actuar del partido político apelante, se colocó a la autoridad fiscalizadora en la necesidad de llevar a cabo procedimientos extraordinarios de comprobación, para cumplir con sus tareas de vigilancia para la aplicación correcta de los recursos en los plazos previstos para tal efecto, como lo es la solicitud de los estados de cuenta a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, solicitar información al Servicio de Administración Tributaria, a efecto de verificar si fiscalmente timbró los comprobantes en tiempo, cotejar los estados de cuenta y pagos con los trabajadores a los que se le pagó nómina y posteriormente verificar si dicha cantidad cuadra con lo reportado en el Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, ese motivo de inconformidad se considera **fundado**, puesto que, de la resolución controvertida no se advierte cuáles fueron las acciones extraordinarias que efectuó, es decir, no precisa respecto a las dos conclusiones materia de análisis, cuáles fueron las acciones que efectuó para arribar a su conclusión, lo que resulta necesario para sustentar su determinación.

Con ello se tiene por expuestas las consideraciones por las que la autoridad administrativa realizó actividades extraordinarias para la revisión del timbrado por parte del partido político apelante.

En ese orden de ideas, toda vez que se ordena **revocar** la resolución controvertida, resulta innecesario pronunciarse respecto a los motivos de inconformidad relacionados con que la responsable tuvo que resolver el cumplimiento de la Sala Superior y la Sala Toluca en la misma sesión, ya que a ningún fin práctico conduciría ello, dado el sentido del presente fallo.

SÉPTIMO. Pronunciamiento respecto a los apercibimientos

Mediante acuerdo de dos de abril de dos mil veinticuatro, se requirió al recurrente por conducto del Secretario del Consejo General del Instituto

Nacional Electoral para que señalara domicilio en la sede donde se ubica este órgano jurisdiccional.

En ese sentido, respecto al recurrente, en su oportunidad se le tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y el Secretario en mención remitió las constancias respectivas, por lo que, se deja sin efectos el apercibimiento decretado por este órgano jurisdiccional al haberse desahogado el requerimiento respectivo.

OCTAVO. Efectos

Dado lo **fundado** del agravio sobre la falta de fundamentación y motivación se **revoca parcialmente** la resolución impugnada respecto a las conclusiones **23-C8-MORENA-QE** y **7.23-C18-MORENA-QE**, **a efecto que la responsable** emita una nueva en la que, de manera debidamente fundada y motivada, determine el criterio de sanción aplicable al caso concreto y exponga los motivos por los cuales decidió sancionar por primera vez este tipo de conductas dentro del ejercicio fiscalizado; ello en el entendido que, en el presente caso, para la revisión del ejercicio dos mil veintidós, se trata de una falta formal.

Asimismo, para que funde y motive las acciones extraordinarias que efectuó para concluir que se acreditaba la sanción respecto a las dos conclusiones combatidas.

El Consejo General deberá informar del cumplimiento dado a la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que emita la resolución correspondiente.

En consecuencia, se ordena a la Secretaría General de Acuerdos que, de recibirse posteriormente las constancias atinentes se agreguen al expediente sin mayor trámite.

Por lo expuesto y fundado, Sala Regional Toluca

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca parcialmente**, en la materia de impugnación, la resolución impugnada, **en los términos y para los efectos precisados en la ejecutoria.**

SEGUNDO. Se **deja sin efectos el apercibimiento** decretado por este órgano jurisdiccional por las razones que se explican en la parte final de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE por **correo electrónico** a la parte actora, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta última, en términos del Acuerdo General **1/2017** emitido por la Sala Superior y; **por estrados físicos y electrónicos** a las demás personas interesadas, los cuales son consultables en la dirección de internet <https://www.te.gob.mx/ESTRADOS/Home/Index?IdSala=ST>, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 101, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, **infórmese** a la Sala Superior de este Tribunal Electoral lo resuelto en el presente asunto.

Hágase del conocimiento público la presente sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Devuélvanse las constancias atinentes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron el Magistrado Alejandro David Avante Juárez, en su calidad de Magistrado Presidente, la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez y el Magistrado en Funciones, Fabián Trinidad Jiménez, quienes integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos quien **autoriza y da fe** que la presente resolución fue firmada electrónicamente.

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.