



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: ST-RAP-20/2019

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: ALEJANDRO
DAVID AVANTE JUÁREZ

SECRETARIO: GERARDO SÁNCHEZ
TREJO

Toluca de Lerdo, Estado de México, once de diciembre de dos mil diecinueve.

VISTOS para resolver, los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática¹ a fin de controvertir la resolución **INE/CG465/2019** emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral², respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado (INE/CG462/2019) relativo a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, correspondientes a su Comité Ejecutivo Estatal en el Estado de Michoacán, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes:

1. Proyecto de dictamen consolidado. El dieciocho de octubre de dos mil diecinueve³, la Comisión de Fiscalización del INE,

¹ En lo sucesivo PRD o el partido.

² En adelante INE.

³ Las fechas se entenderán de este año salvo señalamiento expreso en contrario.

ST-RAP-20/2019

aprobó el proyecto presentado por la Unidad Técnica de Fiscalización⁴, relativo al dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido actor en diversos estados.

2. Resoluciones INE/CG462/2019 y INE/CG465/2019. El seis de noviembre, en sesión extraordinaria, el Consejo General del INE emitió la resolución impugnada y la del dictamen consolidado, relativo a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, con las que impuso al partido diversas sanciones de carácter pecuniario, en el Estado de Michoacán.

II. Recurso de Apelación. Disconforme con esa determinación, el doce de noviembre el representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE interpuso, ante la Oficialía de Partes Común del propio Instituto, este recurso de apelación.

III. Recepción de constancias. El diecinueve del mismo mes se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el oficio INE-SCG/1241/2019 del Secretario del Consejo General del INE, mediante el cual remitió la demanda de apelación, el informe circunstanciado, la documentación relacionada con el trámite del medio de impugnación, y otra diversa relativa al expediente INE-ATG/318/2019, en medio electrónico certificado.

IV. Integración del expediente y turno a ponencia. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional acordó integrar el expediente ST-RAP-20/2019, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵.

⁴ También UTF.

⁵ Ley de medios.



El Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional cumplió con lo ordenado, mediante el oficio TEPJF-ST-SGA-730/19.

V. Radicación. El mismo diecinueve de noviembre el Magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia.

VI. Admisión y cierre de instrucción. El veintisiete de noviembre el Magistrado Instructor acordó la admisión de la demanda al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad. En su oportunidad, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer este medio de impugnación, toda vez que es interpuesto por un partido político en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, relativas al Comité Ejecutivo Estatal de ese instituto político en el Estado de Michoacán; entidad federativa perteneciente a la quinta circunscripción plurinominal, donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Por tales razones, esta Sala Regional asume competencia para conocer y resolver el recurso de apelación, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso a), 192, párrafo

ST-RAP-20/2019

primero y 195, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, 44, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como los Acuerdos Generales 1/2017 y 7/2017 de la Sala Superior del este Tribunal, de ocho de marzo y diez de octubre de dos mil diecisiete, respectivamente, que ordenan la delegación de asuntos de su competencia para su resolución a las Salas Regionales.

SEGUNDO. Precisión de autoridad responsable. Esta Sala Regional considera que en este medio de impugnación se impugnan actos atribuidos, tanto a la Unidad Técnica de Fiscalización y a la Comisión de Fiscalización, como al Consejo General, todos del Instituto Nacional Electoral.

En atención a lo previsto en el artículo 9, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe precisar que el recurrente controvierte, de manera destacada, la **“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIECIOCHO”**, específicamente, la correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de ese instituto político en el Estado de Michoacán

Hecha la precisión que antecede, toda vez que esa resolución corresponde emitirla al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es conforme a Derecho tener como autoridad responsable a ese órgano de autoridad.



TERCERO. Estudio de procedibilidad. El medio de impugnación satisface los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 42 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de medios, como se expone.

a) Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre de la parte actora y su representante, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ese efecto.

Igualmente, se identifica la determinación impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa la determinación combatida, los preceptos supuestamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del representante de la parte actora.

b) Oportunidad. La resolución impugnada fue notificada, automáticamente,⁶ según lo reconoce el propio recurrente, en la sesión extraordinaria del Consejo General del INE, el seis de noviembre del año en curso, por lo que el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de medios para interponer este medio de impugnación, transcurrió del siete al doce de noviembre de este año, sin considerar sábado nueve ni domingo diez al tratarse de días inhábiles por no transcurrir un proceso electoral. En ese sentido, si el recurso fue interpuesto el doce de

⁶ Se atiende a los criterios contenidos en las jurisprudencias 19/2001 y 18/2009 de rubros NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ y 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), consultables en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 23 y 24, así como en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 30 y 31.

ST-RAP-20/2019

noviembre, tal y como se advierte del sello de la recepción de la autoridad responsable, es evidente que está en tiempo.

c) Legitimación y personería. El recurso de apelación fue promovido por parte legítima, conforme a lo previsto por el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de medios, puesto que lo promueve el Partido de la Revolución Democrática, que es un partido político nacional, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del INE, a quien la autoridad responsable le reconoce ese carácter.

d) Interés Jurídico. El partido tiene interés jurídico directo puesto que, en la resolución controvertida, se le impuso una sanción que implica una afectación a su patrimonio jurídico, por lo que este medio es el idóneo para alcanzar, en su caso, su pretensión de revocarla.

e) Definitividad y firmeza. Se cumple, toda vez que la resolución dictada por el Consejo General del INE no admite medio de defensa que deba ser agotado previamente a la promoción de este recurso, por medio del cual pueda ser modificado o revocado, acorde con lo previsto en el artículo 42, del ordenamiento legal adjetivo de la materia.

Al reunir los requisitos de procedibilidad y no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar el fondo del asunto.

CUARTO. Síntesis de agravios. De la lectura de la demanda se desprende que el partido expresa agravios por la misma causa, en las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, que sustentan las sanciones impuestas.



De manera genérica, manifiesta que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación. En su concepto, se vulneraron los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad, debido proceso y exhaustividad, en el procedimiento de auditoría y revisión de los ingresos y gastos.

Lo anterior se traduce, a su parecer, en una violación a los artículos 1, 14, 16, 17, 22 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 462, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 127 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; y 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; así como el incumplimiento al criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-336/2018 y sus acumulados.

De manera particular, expone:

El resolutivo DÉCIMO SÉPTIMO, relacionado con el considerando 18.2.16 de la resolución impugnada, le causa agravios en atención a que la autoridad responsable, en las conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, determinó imponerle severas y excesivas multas por faltas que son de carácter formal.

En su concepto, el INE dejó de considerar todo el caudal probatorio y comprobatorio ingresado por el partido al sistema integral de fiscalización (SIF).

Por lo anterior, la resolución vulnera el artículo 16 de la Constitución al carecer de la debida motivación y fundamentación, limitando su argumento a sostener que el sujeto

ST-RAP-20/2019

obligado omitió presentar comprobantes fiscales por diversos montos, conforme a lo siguiente:

Conclusión	Argumento de la autoridad (Conclusión)
3-C5-MI	El sujeto obligado omitió presentar 31 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$906,606.82
3-C6-MI	El sujeto obligado omitió presentar 237 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$2,360,365.66
3-C7-MI	El sujeto obligado omitió presentar 4 comprobantes fiscales en formato XML por un monto de \$161,219.59

En concepto del partido, las conclusiones de la responsable carecen de fundamentación por lo siguiente:

- a) Impone severas y excesivas sanciones por faltas que son de carácter formal.
- b) Omitió valorar o lo hizo de manera errónea, las pruebas que el partido ingresó al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), al hacerlo de manera aislada y no conjunta, así como al criterio jurídico normativo establecido en la sentencia SUP-RAP-336/2018.
- c) Determinó imponer una sanción excesiva, equivalente al 10% del monto involucrado en cada una de las sanciones, con una apreciación subjetiva de considerar las conductas como faltas sustantivas y graves ordinarias
- d) Conforme al criterio jurídico emitido en el expediente SUP-RAP-336/2018, la omisión de presentar comprobantes fiscales en formato XLM en ningún momento es una falta sustantiva y grave ordinaria, por lo que, en el caso, se debió calificar como leve y formal.
- e) La Unidad Técnica de Fiscalización no le requirió presentar los archivos electrónicos de diversos comprobantes fiscales registrados por el partido, y no presentar el comprobante digital conocido como XLM, de ninguna manera entorpece o



dificulta la fiscalización ni la actividad de la autoridad fiscalizadora.

- f) En otro aspecto, considera que los criterios en que se sustenta para imponer las sanciones carecen de debida fundamentación y motivación ya que se utilizan argumentos deficientes e insuficientes en ello, que resultan desproporcionales, en función de la conducta observada y las particularidades del caso, lo que vulnera el principio de exhaustividad.
- g) Finalmente, aduce que el partido no incurrió en la falta de registrar sus egresos ni se le sancionó por no reportar ingresos o egresos, sino únicamente por no presentar el comprobante digital XML.

QUINTO. Pretensión, causa de pedir y *litis*. De la síntesis de agravios se advierte que el actor expone diversos argumentos, relativos a que de ninguna manera se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de presentar un documento en un formato determinado.

De manera sustancial, su pretensión consiste en que se revoque la resolución y se dejen sin efecto las sanciones por el uso indebido de recursos públicos y se recalifiquen las infracciones como formales, y no como sustantivas y graves ordinarias.

Al respecto, sustenta su causa de pedir, de manera destacada, en lo siguiente:

- a) Se impusieron severas y excesivas sanciones **por faltas que son de carácter formal.**

ST-RAP-20/2019

b) Existe una clara violación al principio de exhaustividad y de los principios y reglas de valoración de la prueba, al dejar de analizar la documentación que se ingresó al Sistema Integral de Fiscalización **con las que se acredita el origen y destino de los recursos.**

c) Se le impuso una sanción excesiva, equivalente al 10% del monto involucrado en cada una de las sanciones, **con una apreciación subjetiva de considerar las conductas como faltas sustantivas y graves ordinarias, siendo que conforme al criterio sostenido en el expediente SUP-RAP-336/2018, deben considerarse como leves y formales.**

d) Se vulnera el principio de exhaustividad en el procedimiento de auditoría y revisión de ingresos y egresos del ejercicio fiscal auditado.

Materia de la controversia.

En ese contexto, para fijar la materia de la *litis* en este juico, se debe precisar que no existe controversia de que el hecho por el cual la autoridad responsable impuso las sanciones impugnadas **fue la omisión de presentar los comprobantes fiscales en formato XML**, de las cuentas contables siguientes: Conclusión **3-C5-MI**, *Sueldos y Salarios del Personal y Aguinaldo (órganos directivos sin recibo)*; Conclusión **3-C6-MI**, *Sueldos y Salarios Personal (sin recibo)* y, Conclusión **3-C7-MI**, *Servicios Generales (proveedores)*.

Lo anterior se advierte del contenido de la demanda, en la cual el actor manifiesta de manera expresa que *“...no incurrió en falta consistente en registrar sus egresos y egresos (sic), ... aún más, no se le sanciona por la omisión de reportar los ingresos y/o egresos, lo que en buena lógica jurídica se desprende que*



*si se reportó el egreso o el ingreso, pues **únicamente lo que no se presentó fue el comprobante digital conocido como XML**, situación que, de ninguna manera entorpece o dificulta la fiscalización ni la actividad de la autoridad fiscalizadora.”⁷*

Tal circunstancia se corrobora con el contenido del dictamen consolidado y sus anexos, en sus conclusiones 3-C5-MI, 3-C6-MI y 3-C7-MI, así como de la resolución impugnada (INE/CG465/2019)⁸, en términos de lo previsto por el artículo 15 de la Ley de medios, que establece que no serán objeto de prueba los hechos reconocidos por las partes.

En ese orden de ideas, se concluye que lo único que prevalece como materia de la controversia, es la calificación de la infracción y la individualización de la sanción, puesto que, mientras el INE calificó la falta como sustancial o de fondo, el partido sostiene que constituyen una falta formal, conforme al criterio establecido por la Sala Superior de este Tribunal, en el juicio SUP-RAP-336/2018.

Por ende, en este juicio se decidirá si le asiste la razón al partido actor sobre la falta de motivación y fundamentación en la calificación de la conducta y la individualización de la sanción o si el instituto lo hizo de manera correcta.

SEXTO. Estudio de fondo. Los conceptos de agravio para las tres conclusiones que impugna el partido son los mismos; razón por la cual serán analizados de manera conjunta para facilitar su estudio, conforme al criterio que informa la Jurisprudencia 4/2000 de este Tribunal Electoral, de rubro: “AGRAVIOS, SU

⁷ El destacado en negritas es de la propia demanda, página 21, párrafo primero.

⁸ El primer documento aportado en medio electrónico por la autoridad responsable y el segundo de acceso público en su página oficial en internet.

ST-RAP-20/2019

EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”⁹

Sin que sea óbice a lo anterior que el actor exprese agravios sobre diversos temas, porque al quedar fijada la *litis*, se concluye que todos ellos se relacionan únicamente con la falta de presentación de documentación comprobatoria, lo que hace innecesario dar respuesta a cada uno de los agravios de manera individual, ya que todos convergen en uno que es la falta de motivación y fundamentación.

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

a) Resolución impugnada

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

Lo anterior, luego de que el INE requiriera al partido para que presentara los archivos electrónicos de diversos comprobantes fiscales. En respuesta a los respectivos oficios de errores y omisiones, el PRD contestó, sustancialmente, que presentó la

⁹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



documentación requerida en formato XML y que ya se encontraban en el SIF.

Sin embargo, la autoridad concluyó que la observación no quedó atendida porque de la revisión de los diferentes apartados del SIF, en las conclusiones 3-C5-MI y 3-C6-MI no fueron localizados los recibos de nómina; y en la 3-C7-MI, no fueron localizados por \$2,300.00 (dos mil trescientos pesos 00/100 M.N.), no se localizó la totalidad de la documentación y el soporte documental presentado no coincide con el registro contable de las pólizas.

Consecuentemente, la responsable calificó la falta como sustantiva y grave ordinaria; para la imposición de la sanción examinó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la falta de reincidencia, singularidad de la conducta, así como capacidad económica.

Sobre esas bases, determinó que la sanción consistiría en el 10% (diez por ciento) sobre el monto involucrado, respectivamente, en las conclusiones sancionatorias; cantidades que ascienden a \$906,606.82, (novecientos seis mil seiscientos seis pesos 82/100 M.N.); \$2,360,365.66 (dos millones trescientos sesenta mil trescientos sesenta y cinco pesos 66/100 M.N.) y \$161,219.59 (ciento sesenta y un mil doscientos diecinueve pesos 59/100 M.N.), respectivamente.

Para descontar esa cantidad, reduciría las ministraciones en un 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de

ST-RAP-20/2019

actividades ordinarias permanentes¹⁰ le corresponde al partido, hasta alcanzar, en cada caso, las cantidades citadas.

De manera expresa, a foja (1105) un mil ciento cinco de la resolución impugnada¹¹, el INE manifestó lo siguiente:

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

Es así que, la falta de exhibición de dicho archivo electrónico, si bien no impide de manera total la comprobación de gastos, lo cierto es que dificulta su realización, puesto que se materializa una circunstancia latente de encontrarnos ante 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.
[El destacado es de esta Sala]

En lo atinente, señaló que el partido político incumplió con lo previsto en el artículo 46, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización¹² que obliga a los sujetos obligados a que sus comprobantes de las operaciones (previstas en el artículo 45), deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, es conveniente precisar que el artículo 39 párrafo 6 del Reglamento de Fiscalización fue adicionado mediante acuerdo INE/CG/409/2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de octubre de dos mil diecisiete, en los términos siguientes:

¹⁰ **Artículo 456.** 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: [...] a) Respecto de los partidos políticos: [...] III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; [...]

¹¹ Disponible en la dirección electrónica https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=001206398078507714652:4gpk_hmylow&q=https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113082/CGex201911-06-rp-1-3-PRD.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwjEieHU04vmAhXINX0KHdOBAH8QFjAAegQIAxAC&usg=AOvVaw1Q1eMycnbfk1hden_lanN

¹² **Artículo 46.**

Requisitos de los comprobantes de las operaciones

1. Los comprobantes de las operaciones a que se refiere el artículo anterior, deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.



Antes de la reforma	Después de la reforma
<p>Artículo 39. Del Sistema en Línea de Contabilidad</p> <p>1. El Sistema de Contabilidad en Línea es un medio informático que cuenta con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información en él contenida.</p> <p>...</p> <p>6. La documentación soporte en versión electrónica y la imagen de las muestras o testigos comprobatorios de los registros contables de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, deberán ser incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea en el momento de su registro, conforme el plazo establecido en el presente Reglamento en su artículo 38, incluyendo al menos un documento soporte de la operación.</p> <p>Para la implementación y operación del Sistema de Contabilidad en Línea se atenderá al manual del usuario emitido para tal efecto por la Comisión.</p>	<p>Artículo 39. Del Sistema en Línea de Contabilidad</p> <p>1. El Sistema de Contabilidad en Línea es un medio informático que cuenta con mecanismos de seguridad que garanticen la integridad de la información en él contenida.</p> <p>...</p> <p>6. La documentación soporte en versión electrónica y la imagen de las muestras o testigos comprobatorios de los registros contables de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, deberán ser incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea en el momento de su registro, conforme el plazo establecido en el presente Reglamento en su artículo 38, incluyendo al menos un documento soporte de la operación.</p> <p>Si la documentación soporte de la operación es un comprobante fiscal digital por internet, se adjuntará invariablemente el archivo digital XML y su representación en formato PDF.</p> <p>Para la implementación y operación del Sistema de Contabilidad en Línea se atenderá al manual del usuario emitido para tal efecto por la Comisión.</p>

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

Es trascendente esta precisión, porque constituye una disposición que, en este caso concreto, debe ser interpretada y aplicada de manera conjunta con las otras relacionadas con el mismo tema, contenidas en diversos apartados del Reglamento de Fiscalización del INE.

En lo atinente, el artículo 29, fracción IV del citado Código Fiscal, establece la obligación de utilizar formatos digitales o electrónicos para comprobar los actos y actividades que lleven a cabo los sujetos obligados, en los términos que decida el propio órgano fiscalizador. En ese sentido, en la Resolución

ST-RAP-20/2019

Miscelánea Fiscal para 2018¹³, se dispuso, respecto de los comprobantes digitales por internet o factura electrónica, lo siguiente:

Capítulo 2.7. De los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet o Factura Electrónica Sección 2.7.1. Disposiciones generales

Almacenamiento de CFDI

2.7.1.1. Para los efectos de los artículos 28, fracción I, primer párrafo y 30, cuarto párrafo del CFF, los contribuyentes que expidan y reciban CFDI, deberán almacenarlos en medios magnéticos, ópticos o de cualquier otra tecnología, en su formato electrónico XML.

Lo establecido en la presente regla no será aplicable a los contribuyentes que utilicen el sistema de registro fiscal que refiere la regla 2.8.1.5.

CFF 28, 30, RMF 2018 2.8.1.5.

Generación del CFDI

2.7.1.2. Para los efectos del artículo 29, primer y segundo párrafos del CFF, los CFDI que generen los contribuyentes y que posteriormente envíen a un proveedor de certificación de CFDI, para su validación, asignación del folio e incorporación del sello digital del SAT otorgado para dicho efecto (certificación), deberán cumplir con las especificaciones técnicas previstas en los rubros I.A “Estándar de comprobante fiscal digital por Internet” y I.B “Generación de sellos digitales para comprobantes fiscales digitales por Internet” del Anexo 20.

Los contribuyentes que hagan uso del rubro III.D “Uso de la facilidad de ensobretado <Addenda>” del Anexo 20, en caso de que el contribuyente necesite incorporar una addenda al CFDI, deberán integrarse conforme a lo que establece el citado rubro una vez que el SAT, o el proveedor de certificación de CFDI, hayan validado el comprobante y le hubiese otorgado el folio correspondiente.

Los contribuyentes podrán adquirir, arrendar, desarrollar un sistema informático para la generación del CFDI o utilizar los servicios de un tercero para la generación del mismo, siempre que los documentos que se generen, cumplan con los requisitos que se establecen en esta regla y demás disposiciones aplicables, y queden bajo resguardo del contribuyente emisor, o usar las aplicaciones gratuitas que deberán poner a disposición del público en general, los proveedores de certificación de CFDI.

El SAT proporcionará a través de su portal, accesos directos a las aplicaciones gratuitas que deberán poner a disposición del público en general, los proveedores de certificación de CFDI.

Dichos comprobantes deberán cumplir con el complemento del CFDI que al efecto se establezca en términos de la regla 2.7.1.8.

CFF 29, 29-A, RMF 2018 2.7.1.8.

[...]

Entrega del CFDI por concepto nómina

2.7.5.2. Para los efectos de los artículos 29, fracción V del CFF y 99, fracción III de la Ley del ISR, los contribuyentes entregarán o enviarán a sus trabajadores el CFDI en un archivo con el formato electrónico XML de las remuneraciones cubiertas.

Los contribuyentes que se encuentren imposibilitados para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior podrán entregar una representación impresa del CFDI. Dicha representación deberá contener al menos los siguientes datos:

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.



- I. El folio fiscal.
- II. La clave en el RFC del empleador.
- III. La clave en el RFC del empleado.

Los contribuyentes que pongan a disposición de sus trabajadores una página o dirección electrónica que les permita obtener la representación impresa del CFDI, tendrán por cumplida la entrega de los mismos.

Los empleadores que no puedan realizar lo señalado en el párrafo que antecede, podrán entregar a sus trabajadores las representaciones impresas del CFDI de forma semestral, dentro del mes inmediato posterior al término de cada semestre.

La facilidad prevista en la presente regla será aplicable siempre que al efecto se hayan emitido los CFDI correspondientes dentro de los plazos establecidos para tales efectos.
CFF 29, LISR 99

Cabe precisar que los **archivos XML**, por sus siglas en inglés de "*eXtensible Markup Language*" (lenguaje de marcas extensible), no hacen nada por cuenta propia, porque se trata únicamente de **una forma de almacenar datos para que otros programas puedan leerlos fácilmente, razón por la cual, técnicamente, se visualizan únicamente con símbolos y caracteres informáticos específicos**¹⁴. En ese contexto, la utilidad y finalidades de ese tipo de archivos electrónicos está prevista en la normativa fiscal, tanto legal federal, como reglamentaria electoral.

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

En el caso, el Instituto concluyó que el recurrente incumplió el artículo 46, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización, que dispone que los comprobantes de las operaciones que lleven a cabo los sujetos obligados deben reunir los requisitos

¹⁴ <https://definicion.de/xml/>

ST-RAP-20/2019

establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

De manera expresa invoca, de manera genérica y dogmática, que tal obligación proviene de recientes reformas fiscales, las cuales en modo alguno identifica y menos argumenta sobre la razón por la cual sus efectos sobre la omisión acreditada deben ser distintos a los que antes de esa reforma se le atribuyeron en distintos precedentes de la Sala Superior de este tribunal electoral.

En efecto, mediante el oficio INE/UTF/DA/8079/19¹⁵ la UTF solicitó al partido presentar los comprobantes fiscales digitales CFDI en archivo XML (páginas 9 a 10), con fundamento en los artículos 46, numeral 1 y 127, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, y 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

Ante la omisión del partido de presentar esos documentos el Instituto, tanto en el dictamen consolidado como en la resolución impugnada, se limitó a manifestar que tales comprobantes no fueron localizados o lo fueron de manera incompleta en el caso de la conclusión 3-C6-MI; y que con esa omisión, se actualizan faltas sustantivas porque se vulnera la legalidad y certeza en el destino de los recursos, debido a una rendición de cuentas deficiente al no apegarse de manera completa a las disposiciones fiscales, pues dificulta la comprobación o conocimiento del destino de los recursos.

Sin embargo, en modo alguno argumentó que existiera un desvío de recursos o que el partido fiscalizado haya entregado documentación comprobatoria apócrifa, y concluye que la falta se traduce únicamente en que se colocó a la autoridad “...en la

¹⁵ Aportado por la autoridad responsable en medio electrónico.



imperiosa necesidad de llevar a cabo procedimientos extraordinarios de comprobación de operaciones, a fin de obtener la certeza del manejo de los recursos...”

En lo atinente, el artículo 29 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, establece la **obligación de utilizar formatos digitales o electrónicos para comprobar los actos y actividades que lleven a cabo los sujetos obligados**, en los términos que decida el propio órgano fiscalizador. A su vez, el artículo 29-A establece los requisitos que deben contener esos comprobantes digitales.

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

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

Máxime que esa conducta omisiva no presupone una limitación para que la autoridad electoral lleve a cabo su facultad comprobatoria, tal como lo expresa en la misma resolución impugnada, sino que, únicamente, implica el desarrollo de mayores actividades administrativas para conciliar saldos y

ST-RAP-20/2019

operaciones reportadas, con los registrados por los sujetos obligados.

En efecto, en el análisis específico de la conclusión 3-C7-MI del dictamen consolidado, de manera expresa se indicó que aun cuando el partido señaló que presentó tales formatos, “...no se localizó la totalidad de la documentación...” y que el soporte documental presentado “...no coincide con el registro contable de las pólizas...” para lo cual inserta el cuadro siguiente:

Rubro	Importe según:		Diferencia
	Pólizas	Facturas XML	
Alimentos	\$287,595.83	\$203,798.98	\$83,796.85
Gasolina	208,568.00	134,281.81	74,286.19
Viáticos y pasajes	33,189.00	32,352.45	836.55
Total	\$529,352.83	\$370,433.24	\$158,919.59

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

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

b) Decisión



En cuanto al tema que nos ocupa, tal como lo aduce el actor, la Sala Superior¹⁶, ha considerado en diversos precedentes que 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, constituyen una mera falta formal.**

Lo anterior, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, **sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas**, que da certeza del origen, monto, destino y aplicación de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, lo que sí constituye un obstáculo al trabajo de fiscalización de la autoridad administrativa electoral.

Cabe precisar que, de los diversos precedentes citados por el actor, en el SUP-RAP-336/2018 se analizó la omisión de presentar un documento digital en formato XML, similar al que originó la sanción materia de este recurso.

En ese orden de ideas, si bien el criterio contenido en esas ejecutorias no está expresado en una jurisprudencia de observancia obligatoria, ha sido del conocimiento de la autoridad responsable al cumplir con lo ordenado en las sentencias citadas como precedentes, por lo que, en el particular, estaba obligado al menos a llevar a cabo un ejercicio de argumentación que justificara un cambio de criterio en su determinación y no invocar únicamente, de manera genérica, *“...las últimas reformas en materia fiscal...”*, sin justificar porqué esas reformas significaban un cambio sustancial entre la

¹⁶ Véase SUP-RAP-336/2018, SUP-RAP-106/2018 y SUP-RAP-610/2017.

ST-RAP-20/2019

obligación prevista en la norma reglamentaria previa y en la modificada.

Sin que sea óbice a lo expuesto que, en otra parte de la resolución impugnada estableciera que la finalidad de la norma (presentar invariablemente el formato XML) es que la autoridad fiscalizadora cuente con la documentación que permita comprobar la autenticidad de las operaciones registradas, en un marco de expeditéz, conforme al criterio sostenido por la Sala Regional Guadalajara al resolver el recurso de apelación SG-RAP-18/2019.

Lo anterior, porque si bien la materia de análisis en ese asunto fue la misma que en este, esto es, la omisión de presentar documentación comprobatoria en formato XML, por ende, la infracción al artículo 46, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, **el agravio analizado en ese recurso fue la aplicación retroactiva de esa norma, y no su calificación como formal o sustantiva**, por lo que no se emitió criterio alguno contrario al expresado en los precedentes citados para resolver este recurso, que favoreciera a la responsable.

Tampoco es suficiente el argumento manifestado al rendir el informe circunstanciado, relativo a que en el recurso de apelación SUP-RAP-336/2018, la Sala superior analizó una conducta diversa (infracción al artículo 127 del Reglamento de fiscalización), por lo que no pueden asimilarse a la que es materia de este recurso (inobservancia del artículo 46, numeral 1, del mismo texto reglamentario).

Al respecto, si bien es cierto que en el precedente se analizó la infracción al artículo 127 del reglamento citado, esta Sala



Regional considera que el contenido normativo de esa disposición comparte la misma naturaleza que la del artículo 46, ambos relacionados con el 39 de tal ordenamiento.

En efecto, el artículo 39, numeral 6, párrafo segundo, del Título “*Del Sistema de Contabilidad en Línea*”, establece que, si la documentación soporte de la operación es un comprobante fiscal digital por internet, **se adjuntará invariablemente el archivo digital XML y su representación en formato PDF.**

Por su parte, el artículo 46, numeral 1, del Título III “*Comprobantes de las operaciones*”, Capítulo 1, “*De los comprobantes*”, prevé que los comprobantes de las operaciones a que se refiere el artículo 45, **deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.**

Finalmente, el artículo 127, numeral 1, dispone que los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado, y que tal documentación **deberá cumplir con los requisitos fiscales.**

De las disposiciones reglamentarias citadas se concluye que sus contenidos normativos explícitos comparten la misma naturaleza, esto es, la obligación de que la documentación comprobatoria, en cualquiera de los casos, **debe cumplir con los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales; esto es, presentarse en determinado formato y contener la información expresamente señalada en el Código Fiscal de la Federación;** por ende, este órgano jurisdiccional comparte el

ST-RAP-20/2019

criterio sustentado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-336/2018 y los demás precedentes citados, y lo considera aplicable a este caso.

De esa manera, en acatamiento al principio de exacta aplicación de la ley penal, aplicable al Derecho administrativo sancionador electoral¹⁷, al resolver sobre la omisión de presentar comprobantes fiscales en formato XML, la autoridad debe limitarse a verificar si los elementos de la conducta omisiva conforme a su reglamentación previa continúan siendo los mismos en el reglamento actual; y, si lo son, aplicar la sanción más favorable.

Se sostiene lo anterior, porque, en el caso, se actualiza una especie progresiva y singular del principio de traslación del tipo y adecuación de la pena, conforme al cual, constituye un derecho de todo gobernado determinar si la conducta considerada irregular conforme a la legislación punitiva vigente en la fecha de su comisión continúa siéndolo en términos del nuevo ordenamiento, conforme al criterio contenido en la Jurisprudencia 1a./J. 4/2013 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación de rubro “TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE.”¹⁸.

En el caso, si las reformas fiscales invocadas por la autoridad responsable no constituyeron un cambio sustancial en los

¹⁷ Tesis XLV/2002 de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 1, Novena Época, Primera Sala, marzo de 2013, página 413.



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

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

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

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

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

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

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta sala regional, como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos en Funciones que autoriza y **DA FE.**

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID AVANTE
JUÁREZ**

**JUAN CARLOS SILVA
ADAYA**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ST-RAP-20/2019

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

FELIPE JARQUÍN MÉNDEZ