

SÍNTESIS DEL RECURSO SUP-RAP-89/2025

TEMA:

Fiscalización de los informes de ingresos y gastos anuales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) correspondientes al ejercicio 2023.

PROBLEMA JURÍDICO:

¿La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) puede decidir, en última instancia y mediante el engrose del dictamen consolidado y la resolución correspondiente, sobre el grado de una falta, el número de las operaciones a sancionar, la autoridad partidista responsable y la individualización de una sanción?

HECHOS

El 19 de febrero de 2025, el Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado y la resolución correspondientes a la fiscalización de la contabilidad del PRI en 2023. En esa sesión, discutió la Conclusión 2.1-C74-PRI-CEN, sobre la cual, la Comisión de Fiscalización le propuso sancionar 6,071 comprobantes fiscales digitales en internet (CDFI) cuyos gastos no fueron reportados ante la autoridad.

El Consejo General rechazó esa propuesta y ordenó a la UTF a que, en el engrose de la determinación y en un plazo de 72 horas, analizara el grado de la falta, definiera la autoridad partidista responsable, así como la individualización de la sanción.

Derivado de esa instrucción, la UTF determinó que el partido omitió reportar gastos respecto de 3,473 comprobantes, lo cual se tradujo en una sanción de \$35,410,306.11 pesos mexicanos a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

PLANTEAMIENTOS DEL PARTIDO APELANTE:

El PRI se inconformó con la determinación que se tomó sobre la conclusión sancionatoria y argumentó lo siguiente:

- Que la UTF no tenía competencia para decidir, en última instancia y mediante un engrose, sobre la falta y la sanción.
- La autoridad no garantizó su derecho de defensa ni fue exhaustiva en su determinación.
- El Consejo General le dio un trato diferenciado, pues respecto a cuestiones similares de otros partidos, ordenó el inicio de procedimientos oficiosos, mientras que al PRI le aplicó un procedimiento novedoso e ilegal.

RESUELVE

Se revoca la conclusión sancionatoria 2.1-C74-PRI-CEN.

La Unidad Técnica de Fiscalización decidió, a través del engrose de los actos impugnados, sobre el grado de la falta, el número de operaciones no reportadas, la autoridad partidista responsable y la individualización de la sanción. Eso no es correcto, ya que el Consejo General del Instituto es el órgano competente para tomar una determinación final sobre esas cuestiones, sin que éstas puedan resolverse discrecionalmente por la Unidad mediante un engrose, ya que ello trasciende al ámbito de atribuciones de dicho órgano.

Por lo tanto, se **ordena** a la Unidad Técnica de Fiscalización que elabore una propuesta de determinación sobre los comprobantes materia de la conclusión impugnada, para que, previa aprobación de la Comisión de Fiscalización y por conducto de ésta, se ponga a consideración del Consejo General; autoridad que deberá decidir, terminalmente y en el ejercicio libre de sus atribuciones, sobre la situación jurídica del partido.

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-89/2024

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ARES ISAÍ
HERNÁNDEZ RAMÍREZ Y CLAUDIA
ELIZABETH HERNÁNDEZ ZAPATA

COLABORÓ: KEYLA GÓMEZ RUIZ

Ciudad de México, a *** de abril de dos mil veinticinco

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la Conclusión Sancionatoria 2.1-C74-PRI-CEN contenida en el Dictamen Consolidado INE/CG79/2025 y la Resolución INE/CG81/2025 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual se sancionó al Partido Revolucionario Institucional por omitir reportar los gastos correspondientes a 3,473 comprobantes fiscales.

Se revoca, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización decidió, en última instancia y a través del engrose de los actos impugnados, sobre el grado de la falta, el número de operaciones no reportadas, la autoridad partidista responsable y la individualización de la sanción. Eso no es correcto, ya que el Consejo General del Instituto es el órgano competente para tomar una determinación final sobre esas cuestiones, sin que éstas puedan resolverse discrecionalmente por la Unidad mediante un engrose, ya que ello trasciende al ámbito de atribuciones de dicho órgano.

Por lo tanto, se **ordena** a la Unidad a que elabore una propuesta de determinación sobre los comprobantes materia de la conclusión, para que, previa aprobación de la Comisión de Fiscalización y por conducto de ésta,

se someta a consideración del Consejo General, el cual debe decidir terminalmente y en el ejercicio libre de sus atribuciones, sobre la situación jurídica del partido.

ÍNDICE

GLOSARIO..... 2

1. ASPECTOS GENERALES2

2. ANTECEDENTES3

3. TRÁMITE.....4

4. COMPETENCIA4

5. PROCEDENCIA5

6. ESTUDIO DE FONDO6

7. PUNTO RESOLUTIVO 22

GLOSARIO

CDE:	Comité o Comités Directivos Estatales del Partido Revolucionario Institucional
CEN:	Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional
CFDI:	Comprobante Fiscal Digital por Internet
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAT:	Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

1. ASPECTOS GENERALES

(1) El Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado y la resolución correspondientes a la fiscalización ordinaria de la contabilidad del PRI en 2023. En ese marco, discutió la Conclusión 2.1-C74-PRI-CEN, sobre la cual,



la Comisión de Fiscalización le propuso sancionar 6,071 comprobantes de nómina cuyos gastos no fueron reportados ante la autoridad.

- (2) Sin embargo, el Consejo General rechazó esa propuesta y ordenó a la UTF a que, en el engrose de la determinación y en un plazo de 72 horas, analizara el grado de la falta, la autoridad partidista responsable y la individualización de la sanción.
- (3) Derivado de esa instrucción, la UTF determinó que el partido omitió reportar gastos respecto de 3,473 comprobantes, lo cual se tradujo en una sanción de \$35,410,306.11 pesos mexicanos a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
- (4) En esta sentencia, la Sala Superior revisa esa determinación, la cual fue controvertida por el PRI, que alega que fue ilegal ya que: **(1)** la UTF carece de competencia para decidir, de manera final y mediante el engrose, sobre la conclusión sancionatoria; **(2)** la autoridad no garantizó su derecho de audiencia y no fue exhaustiva; y **(3)** le dio un trato diferenciado respecto al trato que otros partidos políticos recibieron.

2. ANTECEDENTES

- (5) **Acuerdo INE/CG281/2024.** El 21 de marzo de 2024, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el cual dio a conocer los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, así como de las agrupaciones políticas nacionales, correspondientes al ejercicio 2023.
- (6) **Dictamen Consolidado INE/CG79/2025 y Resolución INE/CG81/2025 (actos impugnados).** El 19 de febrero, el Consejo General del INE emitió la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PRI, correspondientes al ejercicio 2023. El 25 de febrero siguiente, la autoridad notificó al partido político sobre el engrose de los actos mencionados.

- (7) **Recurso de apelación.** El 3 de marzo, el partido político presentó un recurso de apelación ante la autoridad responsable para controvertir el dictamen consolidado y la resolución que se señalaron en el punto anterior.

3. TRÁMITE

- (8) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la magistrada presidenta ordenó integrar el expediente, registrarlo con la clave SUP-RAP-89/2025, y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.
- (9) **Radicación y requerimiento.** El 14 de marzo, el magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia y ordenó integrar las constancias respectivas. Además, requirió a la autoridad responsable diversa información, con la finalidad de contar con mayores elementos para resolver la controversia. El 20 de marzo siguiente, la autoridad responsable brindó la información requerida.
- (10) **Admisión y cierre de instrucción.** El 3 de abril, el magistrado instructor admitió a trámite el recurso, cerró la instrucción del caso y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia respectivo para su resolución por parte del pleno de este órgano jurisdiccional.

4. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, ya que lo promueve un partido político para inconformarse con una conclusión sancionatoria contenida en el dictamen consolidado y la resolución sobre la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos, correspondientes al ejercicio 2023. En virtud de que la cuestión controvertida involucra una sanción al CEN del partido recurrente, se actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional.¹

¹ La competencia tiene fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución general; 253, fracción IV, incisos a) y f); 256, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo primero, inciso b), 42, 44, párrafo primero, inciso a), de la Ley de Medios.



5. PROCEDENCIA

- (12) El recurso de apelación cumple con los requisitos legales de procedencia, conforme con lo siguiente:²
- (13) **Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en éste consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, así como los agravios que le causan los actos.
- (14) **Oportunidad.** Se cumple el requisito, ya que el 25 de febrero se notificó sobre el engrose de los actos impugnados de manera electrónica;³ por lo tanto, si el recurso de apelación se presentó el 3 de marzo siguiente ante la autoridad responsable,⁴ es evidente que se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días, teniendo en cuenta que los días sábado y domingo no se computan como hábiles, dado que la controversia no se vincula con un proceso electoral en curso.
- (15) **Legitimación y personería.** Este requisito se encuentra satisfecho, porque el partido recurrente interpone el recurso por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.
- (16) **Interés jurídico.** Se satisface el requisito, en atención a que el partido recurrente se inconforma con una conclusión del dictamen consolidado y la resolución correspondientes a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido en 2023, mediante la cual se le impuso una sanción.

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, párrafo primero; 8, párrafo primero; 9, párrafo primero; 12, párrafo primero, incisos a) y b), y 13, párrafo primero, de la Ley de Medios.

³ Consultable en la carpeta inciso b) del archivo electrónico remitido por la autoridad responsable.

⁴ Como se aprecia del sello de recepción de la oficialía de partes de la autoridad responsable.

- (17) **Definitividad.** Se cumple el requisito, ya que no existe otro medio de impugnación que deba previamente.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Cuestión impugnada

- (18) En la controversia, se cuestiona la siguiente conclusión sancionatoria contenida en el engrose del dictamen consolidado y la resolución respectiva.

Conclusión	Sanción
2.1-C74-PRI-CEN. El sujeto obligado omitió reportar los gastos de 3,473 comprobantes fiscales en el SIF por un monto de \$23,606,870.74 pesos mexicanos.	\$35,410,306.11 pesos mexicanos (150% sobre el monto involucrado).

- (19) Los comprobantes en cuestión corresponden a operaciones o pagos de nómina realizados al interior del partido y, para contextualizar la controversia, es pertinente narrar las circunstancias que derivaron en esa determinación, por lo que a continuación se exponen dichas condiciones:

6.1.1. Periodo de revisión

Actuación	Información
Primer oficio de errores y omisiones (24 de octubre de 2024)	De la revisión de la información aportada por el SAT, se detectaron CFDI emitidos por el partido cuyos gastos no se encontraron reportados en el SIF y por un monto de \$293,485,217.37 pesos. Por lo tanto, se le pidió al partido que aclarara esa situación.
Respuesta del PRI al primer oficio de errores y omisiones (4 de noviembre de 2024)	El partido dio a conocer que en la Póliza PC1/DR-49/31-12-2024 se encuentra un archivo llamado “RESPUESTA-OBS-85-Anexo 7 3 1 1.xlsx”, en el cual se proporcionó la información y la conciliación respectiva, identificando la referencia de contabilidad del CEN y los CDE a lo que corresponden los timbrados de nómina. Asimismo, se aclaró que hay CFDI cancelados durante el ejercicio y que están observados.
Segundo oficio de errores y omisiones (26 de noviembre de 2024)	El INE informó que la aclaración de CFDI por un monto de \$244,403,635.05 pesos quedó atendida. Sin embargo, consideró que respecto de un total de 7,312 CFDI, su situación no quedó aclarada, pues en 5,858 ⁵ , si bien se constató su reporte con un valor de \$0 ⁶ , no fueron asociados a algún registro contable o gasto alguno; mientras que los demás corresponden a comprobantes en XML que no fueron localizados en la póliza contable a que

⁵ (1) del Anexo 7.3.1.1.
⁶ En la Póliza PC1/DR-49/28-10-2024.

	se hace referencia, aunado a que si bien se señaló el ID de contabilidad de su localización, no se indicó la o las pólizas contables donde se encuentren asociados. Por lo tanto, la autoridad le solicitó al partido que respecto de los primeros 5,858 CFDI se indicaran las pólizas contables a las que se encuentren asociados, mientras que respecto de los demás, se presentara el registro de las pólizas con la documentación soporte correspondiente.
Respuesta del PRI al segundo oficio de errores y omisiones (3 de diciembre de 2024)	Informó que la información se encuentra en la Póliza PC2/DR-17/31-12-2023 con el archivo “RESPUESTA OBS 49 Anexo 7.3.1.1.xls”. Los 5,858 con un reporte en \$0 corresponden a comprobantes de nómina de los CDE cuya provisión y pago se realizó en esas contabilidades. Si bien hay archivos en la contabilidad del CEN es para referenciar al CDE responsable y la autoridad fiscalizadora pueda requerirles información directamente a éstos, pues tienen autonomía de gestión y administración. Por lo tanto, se solicitó que se investigara a los órganos estatales y se omita sancionar al CEN. Respecto a los demás CFDI observados, en el archivo referido se hace referencia al ID de la contabilidad y entidad a la que pertenecen, así como la referencia contable donde se integró el documento como evidencia en la contabilidad del CEN.

6.1.2. Propuesta de la Comisión de Fiscalización al Consejo General del INE

- (20) Una vez concluido el periodo de revisión, la Comisión de Fiscalización propuso al Consejo General sancionar la omisión de reportar los gastos de **6,071⁷ CFDI correspondientes a un monto de \$39,621,589.68**, porque:

Anexo 37-PRI-CEN ⁸	
(1) 4,385 comprobantes: \$28,961,613.90	Aún y cuando se señaló que los comprobantes de nómina corresponden a las contabilidades de los CDE, de la verificación del SIF, se constató que en las pólizas de respuesta se simuló el registro de los XML con los archivos PDF, pero no fueron asociados a un registro contable.
(2) 1,683 comprobantes: \$10,651,824.32	Se adjuntaron los XML y los PDF observados en una póliza, pero la operación corresponde al registro contable de las prerrogativas recibidas por el sujeto obligado, por lo que no

⁷ En la propuesta original, se sancionaban 6,076 comprobantes por un monto de \$39,702,680,29, sin embargo, mediante una adenda hubo una corrección en los comprobantes identificados como (1) en el Anexo. En lugar de 4,390 comprobantes, son 4,385.

⁸ Cabe señalar que en la conclusión C73 se propuso sancionar 392 (\$2,969,931.89) comprobantes porque se omitió presentarlos en formato XML. Se detectó que no corresponden a los PDF incorporados, es decir, corresponden a pólizas sin XML.

	estuvieron relacionadas con sueldos o salarios y, en consecuencia, los gastos no están reportados.
(3) 3 comprobantes: \$8,151.46	Aún y cuando se adjuntó el XML y el PDF, al cotejar los datos del recibo de nómina con los de su registro contable y documentación soporte, se constató que éstos no coinciden, por lo que los comprobantes siguen sin ser reportados.
Total: 6,071 comprobantes: \$39,621,589.68	

(21) En la propuesta de resolución, se razonó que los hechos constituyeron una falta sustancial grave ordinaria y **se pretendió sancionar al partido con una reducción de sus ministraciones económicas por la cantidad de \$59,554,020.44 pesos (150 % sobre el monto involucrado en la falta).**

6.1.3. Decisión del Consejo General del INE

(22) En la sesión en la cual se revisó el caso, el Consejo General del INE **rechazó** la propuesta de la Comisión de Fiscalización y, posteriormente, debatió y votó entre dos opciones para resolver sobre los comprobantes de nómina materia de la conclusión sancionatoria:

- (1) Abrir un procedimiento oficioso para investigar y analizar los comprobantes en cuestión,⁹ u;
- (2) Ordenar a la UTF a que, en el plazo de 72 horas que tiene para elaborar el engrose, valore el grado de comprobación, el tipo de falta (no reportado o no comprobado y se identifique el ente CEN o CDE responsable, antes de sancionar las conductas.

(23) Por una mayoría de 6 votos, **el Consejo General aprobó la segunda opción**, ya que se consideró que el número de CFDI está acotado, además de que éstos fueron emitidos al interior del partido y podrían revisarse en un tiempo breve, mientras que el inicio de un procedimiento oficioso podría llevar mucho tiempo, sobrecargar las tareas de la UTF y dar lugar a evasiones.

⁹ Opción votada a favor por 5 consejerías.

6.1.4. Determinación final en el engrose sobre la conclusión sancionatoria

- (24) A partir de la instrucción que el Consejo General le dio a la UTF, éste órgano elaboró el engrose de la conclusión sancionatoria. Así, hizo una revaloración de la situación de los comprobantes, de la falta y de la sanción correspondiente. De los 6,071 comprobantes que se propuso sancionar originalmente, la autoridad determinó que el PRI solamente omitió reportar los gastos de 3,473 de éstos y correspondientes a un monto de \$23,606,870.74 pesos mexicanos.
- (25) Para llegar a esa conclusión, primero, la UTF hizo una distribución de los 6,071 comprobantes originalmente observados entre los Comités del PRI a los cuales presuntamente correspondían e hizo sus observaciones, a partir de la revisión de las contabilidades:

Comité	XML	Monto	Observación de la autoridad
ID 399 (CEN)	55	395,080.29	3 pólizas tienen el valor de “0”, pero no se advirtió ningún gasto reportado. En 2 pólizas se reportaron gastos en las cuentas de “compensaciones y sueldos”, sin embargo, de la revisión de la documentación soporte, no coinciden con los XML observados. En todos los Comités, el partido hizo alusión a pólizas reportadas en el CEN, los cuales tienen un valor de “0”.
ID 433 (BAJA CALIFORNIA)	30	150,325.44	Ninguno de los comprobantes fue conciliado de acuerdo con la fecha, nombre del trabajador o pago realizado. El gasto solo se identificó en 29 XML de 30 observados.
ID 438 (CHIAPAS)	866	4,524,765.64	Se localizaron los gastos reportados.
ID 445 (JALISCO)	298	2,046,204.30	No se mencionan las pólizas del gasto en donde se reporten los sueldos y salarios en el ejercicio 2023, por lo que no se tuvo elementos para constatar que hayan sido reportados.
ID 447 (MICHOACÁN)	87	430,941.23	De las pólizas registradas en el CDE, se reportan gastos por sueldos y salarios, de los cuales se localizó el gasto de los 87 XML observados.
ID 449 (NAYARIT)	316	1,501,989.52	Se localizaron los gastos reportados.
ID 450 (NUEVO LEÓN)	2025	12,868,329.56	No se mencionan las pólizas del gasto en donde se reporten los sueldos y salarios en el ejercicio 2023, sino que presenta pólizas en las que aplica las prerrogativas (cargo a bancos con abono a financiamiento público), por lo que no se tuvo elementos para constatar que hayan sido reportados.

ID 453 (QUERÉTARO)	653	4,731,595.36	No se mencionan las pólizas del gasto en donde se reporten los sueldos y salarios en el ejercicio 2023, por lo que no se tuvo elementos para constatar que haya sido reportados.
ID 455 (SAN LUIS POTOSÍ)	39	229,868.39	No se mencionan las pólizas del gasto en donde se reportaron los sueldos y salarios en el ejercicio 2023, sino que presenta pólizas en las que aplica el pago del pasivo (carga a pasivos de sueldos por pagar con abono a bancos), por lo que no se tuvo elementos para constatar que haya sido reportados.
ID 456 (SINALOA)	3	132,303.17	De las pólizas registradas en los CDE se hace mención de las pólizas del gasto en donde se reportan finiquitos en el ejercicio 2023; sin embargo, los 3 XML observados no coinciden con los registros de la póliza.
ID 457 (SONORA)	58	478,133.31	De las pólizas registradas en el CDE se identificó el reporte de gastos por sueldos y salarios; sin embargo, no se identificaron 9 de los 58 comprobantes observados.
ID 460 (TLAXCALA)	1	45,000.00	Se localizaron los gastos reportados.
ID 461 (VERACRUZ)	1,640	12,087,053.47	De las pólizas del CEE, se identificó el reporte de gastos por sueldos y salarios; sin embargo, no se identificaron 391 de los 1,640 comprobantes observados.
Total general	6071	39,621,589.68	

(26) Derivado del análisis anterior, la autoridad detectó que 3,473 CFDI que no fueron reportados, como se detalla a continuación:

Comité	XML	Monto
ID 399 (CEN)	54	394,542.57
ID 433 (BAJA CALIFORNIA)	1	6,000.00
ID 438 (CHIAPAS)	0	0.00
ID 445 (JALISCO)	298	2,046,204.30
ID 447 (MICHOACÁN)	0	0.00
ID 449 (NAYARIT)	0	0.00
ID 450 (NUEVO LEÓN)	2025	12,868,329.56
ID 453 (QUERÉTARO)	653	4,731,595.36
ID 455 (SAN LUIS POTOSÍ)	39	229,868.39
ID 456 (SINALOA)	3	132,303.17
ID 457 (SONORA)	9	50,337.88
ID 460 (TLAXCALA)	0	0.00
ID 461 (VERACRUZ)	391	3,147,689.51
Total general	3,473	\$ 23,606,870.74

(27) La autoridad señaló que al tratarse de archivos XML no reportados, no es posible determinar el Comité al que realmente corresponden. Aunque el partido los haya asociado a un Comité en específico, al revisar las pólizas, no se localizaron los comprobantes en los registros y dado que los archivos



están vinculados a un Registro Federal de Contribuyentes único, el incumplimiento corre a cargo del CEN del partido.

- (28) Finalmente, en el engrose de la resolución, se determinó que la falta era sustancial, se calificó como grave ordinaria y se individualizó la sanción con el 150 % sobre el monto involucrado en la conclusión, lo cual derivó en una cantidad de \$35,410,306.11 pesos mexicanos.

6.2. Agravios del PRI

- (29) El partido recurrente plantea los siguientes agravios en contra de la determinación sostenida en el engrose de la Conclusión Sancionatoria 2.1-C74-PRI-CEN, pues considera que se debe revocar por las siguientes razones:

6.2.1. Falta de competencia de la UTF para decidir, en última instancia y mediante el engrose, sobre la conclusión sancionatoria

- (30) El Consejo General del INE, indebidamente, ordenó a la UTF para que, en el engrose de los actos, valore el grado de comprobación de los 6,706 CFDI de nóminas, el tipo de falta, la identificación del ente partidista responsable (CEN o CDE) y la sanción de las conductas.
- (31) Eso es ilegal porque el Consejo General es el único órgano competente para revisar de manera definitiva esas cuestiones y determinar las sanciones correspondientes, de modo que la Unidad Técnica no tiene facultades para resolver en última instancia sobre la fiscalización de los comprobantes.
- (32) Además, la instrucción del Consejo General excede a lo que la UTF puede hacer en los engroses, ya que éstos se basan en modificaciones y argumentaciones realizadas previamente de manera clara en el Consejo, de modo que los dictámenes y las resoluciones no pueden ser objeto de cambio sustancial, discrecional y posterior por otro órgano sin competencia para ello. Sin justificación válida o razonable, se tomó la decisión de no

seguir las formalidades esenciales del procedimiento por una supuesta celeridad.

- (33) Además, el plazo de 72 horas que la autoridad dio a la UTF para realizar la revisión es insuficiente para el número de CFDI en cuestión. En todo caso, lo jurídicamente viable era que el Consejo General ordenara la apertura de un procedimiento oficioso para su análisis.

6.2.2. Falta de certeza y vulneración al derecho de acceso a la justicia

- (34) No hay claridad sobre los criterios utilizados por la autoridad sobre el estándar de análisis de los comprobantes y la determinación de las sanciones. Debe haber reglas claras desde el principio del procedimiento, de lo contrario, las sanciones pueden ser aplicadas de manera arbitraria.
- (35) En suma, en el procedimiento novedoso e ilegal no se respetó su derecho de defensa, sobre todo en las siguientes circunstancias:
- Además del desahogo de las respuestas a los oficios de errores y omisiones, se presentó el Oficio SFA/045/2025 en el que se detalla a cuál CDE correspondía cada CFDI. Dicho documento se presentó a partir de la confronta que el 6 de febrero se sostuvo con la autoridad, sin embargo, se obtuvo una respuesta por parte del INE hasta el 26 de febrero (después de que se notificó el engrose) sin aclarar el sentido dado al oficio.
 - El 23 de febrero, se enviaron escritos a las consejerías para que se tomaran en cuenta sus planteamientos en el engrose (sin que ello implique su conformidad con el procedimiento de revisión instruido), sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna.

6.2.3. Falta de exhaustividad

- (36) El partido apelante considera que la UTF incumplió con el deber de exhaustividad al no analizar detalladamente los CFDI correspondientes a los Comités Directivos Estatales. Por lo que, sin identificar quién debía ser el responsable de la presunta irregularidad en la comprobación de recursos,

el INE determinó, sin sustento suficiente, que la sanción debía recaer en el Comité Ejecutivo Nacional.

- (37) En particular, el partido alega que, en Baja California, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora y Veracruz, la autoridad tuvo elementos indiciarios para corroborar que los CFDI correspondían a esas contabilidades locales y no al CEN.
- (38) En ese sentido, la autoridad no valoró adecuadamente las pruebas presentadas por el partido durante el periodo de corrección ni la compulsa que presentó, en las cuales se hace la relación de los CFDI con los CDE, de modo que se responsabilizó al CEN por faltas que no le corresponden.

6.2.4. Violación al principio de congruencia

- (39) El partido político fue incongruente con respecto a los siguientes aspectos:
- En los años 2021 y 2022, se dio la misma respuesta que en el periodo de revisión de la fiscalización correspondiente al 2023 y, en aquél entonces, ello fue suficiente para que la autoridad indagara sobre las contabilidades locales. Sin embargo, ahora cambió el criterio y no estimó suficiente la contestación.
 - Las CFDI considerados como no aclarados han ido disminuyendo con cada revisión. Primero, se observaron 37,044 al partido, luego se pretendió sancionar 6,071 y, después, en el engrose, la UTF terminó sancionando 3,473 (equivalente a \$23,377,022.35 pesos mexicanos).
 - Con la misma información aportada por el partido, la autoridad pudo identificar el gasto respecto de Chiapas, Nayarit y Michoacán, sin embargo, no lo hizo respecto de Jalisco y Querétaro, por ejemplo.
 - El partido recibió un trato diferenciado, pues respecto de situaciones iguales o similares en el PAN, Morena y PT, se ordenó el inicio de procedimientos oficiosos o el seguimiento sobre los CDE, mientras que al PRI le aplicó un procedimiento novedoso de manera

inequitativa e injustificada, lo cual además vulnera el principio de igualdad jurídica:

Conclusiones	Partido en cuestión
1.1.C63-PAN-CEN (omisión de reporte)	Partido Acción Nacional
4.1.C129-PT-CEN (duplicidad de registro)	Partido del Trabajo
7.1.C79-MORENA-CEN (omisión de reporte)	Morena

6.2.5. Violación al principio *non bis in idem* (prohibición de mismo enjuiciamiento por la misma conducta)

- (40) El partido señala que la autoridad responsable, en la fiscalización de los Comités Directivos Estatales de Veracruz y Nuevo León,¹⁰ determinó que ciertos registros contables relacionados con CFDI de nóminas eran procedentes y válidos y, por lo tanto, no debían ser objetos de sanción. No obstante, en el dictamen del Comité Directivo Nacional, los mismos registros fueron nuevamente revisados y considerados irregulares, generando una sanción para el PRI.

6.3. Metodología de estudio

- (41) Por cuestión de método, primero se revisa la regularidad en la emisión de la determinación controvertida, esto es, si la UTF tenía competencia para decidir, en última instancia y a través del engrose del dictamen consolidado y la resolución, sobre la base y los alcances de la conclusión sancionatoria.
- (42) Si lo anterior es así, entonces se estudian los presuntos vicios de legalidad propios del acto impugnado, es decir, la falta de certeza, la vulneración al derecho de defensa, la falta de exhaustividad, la falta de congruencia y la violación al principio *non bis in idem* (prohibición de doble enjuiciamiento por la misma conducta) alegadas.
- (43) Se sigue ese orden de análisis porque el presupuesto de competencia es un requisito fundamental para la validez de todo acto de autoridad, por lo

¹⁰ En Veracruz, se dieron por atendidos 1,640 comprobantes y 391 con datos iguales se sancionaron al CEN; por otro lado, en Nuevo León, la autoridad implícitamente reconoció que pudo asociar las pólizas con la contabilidad local, sin embargo, sancionó al CEN.

que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que debe ser analizado a fin de garantizar el respeto al debido proceso y evitar actos arbitrarios de los entes públicos.¹¹ Si un acto fue emitido por una autoridad sin atribuciones para ello, entonces, éste no puede tener efectos jurídicos.¹²

6.4. Consideraciones de la Sala Superior

6.4.1. Decisión sobre el caso

- (44) Esta Sala Superior **revoca** la Conclusión sancionatoria 2.1-C74-PRI-CEN, mediante la cual se sancionó al PRI por omitir reportar los gastos correspondientes a 3,473 comprobantes fiscales, ya que el Consejo General del INE es el órgano competente para tomar una determinación final sobre el grado de la falta, el número de operaciones no reportadas, la autoridad partidista responsable y la individualización de la sanción. La UTF no puede resolver en última instancia y mediante un engrose sobre esas cuestiones, tal y como ocurrió, ya que ello trasciende al ámbito de atribuciones de dicho órgano.

6.4.2. Justificación de la decisión

- (45) Este órgano jurisdiccional considera que el agravio del partido recurrente es **fundado**, en lo respectivo a que fue incorrecto que el Consejo General instruyera a la UTF para que, en el engrose del dictamen y la resolución, decidiera de manera final sobre el grado de comprobación, el tipo de falta atribuible al ente CEN o CDE responsable, así como la sanción de las conductas.

¹¹ Jurisprudencia 1/2013, de rubro **COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.

¹² Conforme al artículo 16 constitucional.

- (46) Conforme al marco jurídico aplicable,¹³ la revisión y determinación final sobre esas cuestiones le corresponden al Consejo General y no a la Unidad Técnica.
- (47) En efecto, el INE tiene la función de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las candidaturas, por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, sin embargo, cada uno de estos tres órganos tienen ámbitos de actuación distintos y jerárquicamente ordenados.
- (48) Por un lado, el Consejo General es el órgano superior de dirección y tiene las atribuciones relevantes siguientes:
- Resolver, en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.
 - Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.
 - En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan.
- (49) Asimismo, la ley señala que el Consejo General ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tiene las atribuciones siguientes:
- Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de

¹³ Artículos 41, base I, párrafo segundo; base II, párrafo primero; base IV; base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución general; 6, numeral 2; 30, párrafo 1, incisos a), b), y h); 35; 42, párrafos 1, 2 y 6; 44, párrafo 1, incisos a), k) y gg); 190, párrafo 2; 191, párrafo 1, incisos a), c) y g); 192, párrafo 1, incisos a), b), c) e i); 196, párrafo 1; 199, párrafo 1, incisos a), b) y c); 394, párrafo 1, inciso n); 428, párrafo 1, inciso a); 430 y 431 de la LEGIPE; así como 25, párrafo 1, incisos a) y n); 59; 79 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos.

fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General.

- Delimitar los alcances de revisión de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.
- Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.

(50) Mientras tanto, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene las facultades legales siguientes:

- Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar.
- Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos.
- Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.
- Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.

- Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

- (51) Como se observa, el sistema de fiscalización de los ingresos y los gastos de los partidos políticos se distribuye en distintos niveles de actuación a cargo de diferentes órganos del Instituto: en primer lugar, la UTF es el órgano técnico que tiene a cargo la elaboración de los dictámenes consolidados y las resoluciones respectivas, los cuales pone a consideración de la Comisión de Fiscalización, la cual los revisa y, una vez que los aprueba, entonces los somete a escrutinio del Consejo General, el cual resuelve de manera definitiva sobre su situación jurídica y las sanciones correspondientes.
- (52) De este modo, **fue incorrecto que el Consejo General instruyera a la UTF a que decidiera en última instancia sobre la conclusión sancionatoria, pues conforme al sistema de competencias expuesto, la Unidad no tiene atribuciones para ello, sino que es el propio Consejo el que debe revisar y resolver de manera definitiva sobre las propuestas que la UTF elabore respecto de las irregularidades encontradas durante la fiscalización de los informes de los partidos políticos y las sanciones correspondientes, previa aprobación de la Comisión de Fiscalización.**
- (53) Además, tal y como lo señala el partido recurrente, **lo que el Consejo General ordenó y la Unidad Técnica realizó trasciende a lo que puede ser materia de un engrose.** Conforme al artículo 26¹⁴ del Reglamento de

¹⁴ Artículo 26.

Engrose

1. Se entiende que un Acuerdo o Resolución es objeto de engrose cuando durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original del Proyecto sometido a consideración y que impliquen que la Secretaría, a través de la instancia técnica responsable, realice el engrose con posterioridad a su aprobación.

Modificación

2. Se entiende que un Acuerdo o Resolución es objeto de modificación si durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones específicas y puntuales que claramente se señala su incorporación en el Proyecto original y se dan a conocer en el pleno del Consejo.

3. La Secretaría realizará el engrose del Acuerdo o Resolución correspondiente, el cual deberá notificarlo personalmente por conducto de la Dirección del Secretariado, dentro de los plazos

Sesiones del Consejo General del Instituto, se entiende que un acuerdo o resolución es objeto de engrose cuando, durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original del proyecto sometido a consideración y que impliquen que la Secretaría, a través de la instancia técnica responsable, realice el engrose con posterioridad a su aprobación.

- (54) Se entiende que un acuerdo o resolución es objeto de modificación si durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones específicas y puntuales que claramente se señala su incorporación en el proyecto original y se dan a conocer en el pleno del Consejo.
- (55) Ahora, esta Sala Superior ha sostenido que los engroses son las propuestas de modificaciones sustanciales a los proyectos de resolución circulados, los cuales comprenden adecuaciones o argumentaciones que cambian el sentido original del proyecto, y, en consecuencia, implican la incorporación de elementos y consideraciones adicionales.¹⁵
- (56) En ese sentido, **la actuación que se le instruyó a la UTF excede a lo que puede ser materia de engrose, ya que el Consejo General no decidió modificaciones o argumentaciones claras y específicas sobre la conclusión sancionatoria, sino que lo que ordenó, auténticamente, fue una nueva fiscalización o revisión de los comprobantes fiscales**

establecidos en el numeral 5 del presente artículo, momento a partir del cual se computarán los plazos para la interposición de medios de impugnación.

4. La Secretaría una vez realizada la votación deberá manifestar en forma precisa si los agregados que se aprobaron, en su caso, corresponden a un engrose o se consideran como una simple modificación, según lo previsto en los párrafos primero y segundo de este artículo.

5. La Secretaría realizará el engrose conforme a lo siguiente:

a) Se apegará fielmente al contenido de la versión estenográfica respecto de las propuestas formuladas durante la sesión y, en su caso, a las presentadas por escrito.

b) Se auxiliará del área técnica o ejecutiva generadora del documento, quien contará con cuarenta y ocho horas para su elaboración, con excepción de los asuntos relacionados en materia de fiscalización, demarcación territorial y pautado, en cuyos casos se contará con un plazo de setenta y dos horas.

c) Realizado lo anterior, el área técnica lo entregará a la Dirección del Secretariado para que, por su conducto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción del Acuerdo o Resolución se notifique personalmente a cada una de las personas integrantes del Consejo, momento a partir del cual se computarán los plazos para la interposición de medios de impugnación.

¹⁵ SUP-RAP-66/2018.

materia de ésta, pero sin que éste resolviera definitivamente sobre ella, no obstante que es una atribución exclusiva del Consejo.

- (57) En ese sentido, no hay una decisión sustantiva sobre los CFDI materia de la conclusión; sin embargo, se tiene en cuenta que el Consejo General rechazó una primera propuesta de sanción de 6,071 comprobantes y, dada la naturaleza de lo que auténticamente instruyó a la UTF, lo que resolvió fue una nueva fiscalización o revisión de los CFDI, lo cual, encuentra una canalización jurídica correcta en la figura de la devolución.
- (58) La devolución es una figura que opera cuando el Consejo General rechaza un proyecto de acuerdo o resolución y se regresa al área que lo haya puesto a consideración para que se elabore una nueva propuesta que se someta a consideración del Consejo en una sesión posterior.¹⁶
- (59) No obstante, cabe destacar que, tratándose de la revisión de los informes del gasto ordinario, campaña y precampaña, el Consejo General del INE tiene fechas legalmente establecidas para resolver, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracción VI, inciso c), fracción V, e inciso d), fracción VI, de la Ley General de Partidos Políticos¹⁷,

¹⁶ **Artículo 26, numeral 10 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE.** En el caso de que el Consejo no apruebe un Proyecto de Acuerdo o Resolución o bien en caso de que rechazara un Proyecto de Resolución relativo a un proyecto administrativo sancionador ordinario, sobre financiamiento y gasto, o en materia de fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos y considerara necesario la elaboración de un nuevo proyecto que se presentará en una sesión posterior; a la Secretaría con el apoyo de la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica responsable, elaborará el Acuerdo del Consejo, en el que consten los fundamentos y motivos por los cuales se determinó la no aprobación del Proyecto y el resultado del estudio sobre los puntos de controversia, o bien sobre los motivos y fundamento de determinada decisión, a fin de dotar de certeza y seguridad jurídica a las personas involucradas en el acto jurídico.”

¹⁷ **Artículo 80.**

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

...

b) Informes anuales:

..

VI. Una vez concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Comisión de Fiscalización presentará en un término de setenta y dos horas, el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.

...

c) Informes de Precampaña:

...

por lo que la devolución no debe considerarse, en lo subsecuente, como una posibilidad de ampliar los plazos para emitir determinaciones definitivas.

- (60) En consecuencia, esta Sala Superior considera que fue incorrecto que la UTF decidiera, en última instancia y mediante el engrose, sobre el grado de comprobación, el tipo de falta atribuible al ente CEN o CDE responsable, así como la sanción de las conductas.

6.4.3. Efectos de la decisión

- (61) En virtud de que **la determinación final sobre la conclusión sancionatoria** fue emitida por una autoridad sin competencia para ello y mediante la vía incorrecta, entonces **carece de efectos jurídicos**, de modo que, desde una perspectiva lógica, no es posible evaluar los presuntos vicios de fondo de ésta.

Lo que corresponde es **ordenar** a la Unidad Técnica de Fiscalización a que **elabore una propuesta de determinación sobre los comprobantes materia de la conclusión sancionatoria 2.1-C74-PRI-CEN**, para que, previa aprobación de la Comisión de Fiscalización y por conducto de ésta, se ponga a consideración del Consejo General, el cual debe decidir terminalmente y en el ejercicio libre de sus atribuciones, sobre la situación jurídica del partido.

- (62) En esta nueva propuesta, tal y como el Consejo lo instruyó, se debe valorar el estado contable de los comprobantes y, en su caso, el grado de comprobación, el tipo de falta y el ente partidista responsable (CDE o CEN). Para ese efecto, se debe analizar la documentación aportada por el partido

V. Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.

..

d) Informes de Campaña:

...

VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

en el periodo de revisión y lo analizado por la propia autoridad fiscalizadora en la revisión de las contabilidades locales del partido.

- (63) No se pierde de vista que el partido recurrente pretende que se ordene el inicio de un procedimiento oficioso para la revisión de los comprobantes, sin embargo, esa es una decisión que le corresponde definir al Consejo General, en el ejercicio libre de sus atribuciones, a partir de la nueva propuesta que el área técnica someta a su consideración y teniendo en cuenta el trato jurídico que ha dado a otros partido políticos con conclusiones sancionatorias con circunstancias similares en la revisión del mismo informe anual.

7. PUNTO RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, los actos impugnados para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como un asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por *** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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