



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-6/2024

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA: DINAH ELIZABETH PACHECO ROLDÁN

Monterrey, Nuevo León, a veinticinco de enero de dos mil veinticuatro.

Sentencia definitiva que confirma, en lo que fue materia de controversia, el dictamen consolidado INE/CG628/2023 y la resolución INE/CG629/2023, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los **informes anuales** de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional, en el Estado de **Guanajuato**, correspondientes al ejercicio dos mil veintidós, al determinarse que: **a)** es insuficiente que el apelante refiera que en el Sistema Integral de Fiscalización obra diversa documentación de los proveedores involucrados y que éstos tienen registradas las actividades económicas para las cuales se les contrató, porque prevalecería la ausencia de otros documentos observados (conclusión 1.12-**C1**-PAN-GT); y **b)** es ineficaz el planteamiento de inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización relacionado con el registro de operaciones en tiempo real (conclusión 1.12-**C13**-PAN-GT).

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO	3
4.1. Materia de la controversia	3
4.1.1. Resolución impugnada	3
4.1.2. Planteamiento ante esta Sala	4
4.1.3. Cuestión a resolver	4
4.1.4. Decisión	5
4.2. Justificación de la decisión	5
4.2.1. Determinación de esta Sala	5
4.2.1.1. Es insuficiente para dejar sin efecto la conclusión referir que en el <i>SIF</i> obra diversa documentación, así como que los proveedores involucrados tienen registradas las actividades económicas para las que fueron contratados, porque prevalecería la ausencia de otros documentos observados (conclusión 1.12-C1-PAN-GT).....	5
4.2.1.2. Es ineficaz el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 38, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, porque no limita el derecho de acceso a la justicia alegado por el recurrente (conclusión 1.12-C13-PAN-GT).	9
5. RESOLUTIVO	17

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado:	Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2022, identificado con la clave INE/CG628/2023
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
PAN:	Partido Acción Nacional
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución:	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 Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil veintidós; identificada con la clave INE/CG629/2022
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización

2

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Actos impugnados. El uno de diciembre de dos mil veintitrés, el *Consejo General* aprobó el *Dictamen consolidado* y la *Resolución*, a través de la cual impuso diversas sanciones al apelante por irregularidades encontradas en la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos, correspondientes al ejercicio dos mil veintidós respecto del estado de Guanajuato.

1.2. Recurso de apelación. Inconforme, el siete de diciembre el *PAN* interpuso el presente recurso de apelación.

1.3. Determinación de competencia [Acuerdo SUP-RAP-374/2023] y recepción de constancias. El veintisiete de diciembre, *Sala Superior* dictó un acuerdo plenario por el cual determinó que esta Sala Regional es la competente para resolver la controversia. Por lo que remitió las constancias correspondientes a este órgano jurisdiccional, las cuales se recibieron el dos de enero de dos mil veinticuatro.



2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este asunto, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General del *INE* en la que se impusieron al partido recurrente diversas sanciones derivadas de irregularidades encontradas en la revisión de su informe anual de ingresos y gastos, correspondiente al ejercicio dos mil veintidós, en el estado de Guanajuato, entidad que se ubica en la segunda circunscripción electoral plurinominal, en la cual este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en el Acuerdo General 1/2017 de *Sala Superior*, por el cual ordena la remisión de asuntos de su competencia a las Salas Regionales¹, en relación con los artículos 169, fracción XVI, 176, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en el acuerdo plenario dictado por *Sala Superior* en el expediente SUP-RAP-374/2023.

3. PROCEDENCIA

El presente recurso es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, numeral 1, 42 y 45, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme lo razonado en el auto de admisión².

3

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Resolución impugnada

El *PAN* controvierte el *Dictamen consolidado* y la *Resolución* en la cual el *Consejo General* le impuso diversas sanciones con motivo de irregularidades detectadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veintidós, en el estado de **Guanajuato**.

Las conclusiones 1.12-C1-PAN-GT y 1.12-C13-PAN-GT, cuyas faltas sustanciales o de fondo se calificaron como graves ordinarias, se sancionaron

¹ Relacionados con medios de impugnación contra dictámenes y resoluciones del *Consejo General* vinculados con los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y partidos políticos con registro local.

² Que obra en autos del expediente en que se actúa.

con la reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponde al partido apelante por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el monto que, en cada caso, determinó la autoridad responsable.

Lo anterior, conforme a lo siguiente:

No	CONCLUSIÓN	INFRACCIÓN	MONTO DE SANCIÓN
1.	1.12-C1-PAN-GT	El sujeto obligado omitió comprobar los gastos realizados por concepto de software de video llamadas y reuniones, licencia por 1 año Adobe Creative Cloud, software de correo electrónico, sistema integral de alojamiento, renovación anual de dominios, hosting mensual y licencia Office, por un monto de \$350,039.97.	\$350,039.97 (100% del monto involucrado)
2.	12-C13-PAN-GT	El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 748 operaciones en tiempo real , durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$14,670,117.86.	\$146,701.18 (1% del monto involucrado)

4.1.2. Planteamiento ante esta Sala

Inconforme, el PAN hace valer, esencialmente, los siguientes **agravios**:

4

- a) En cuanto a la conclusión 1.12-C1-PAN-GT el apelante argumenta que, contrario a lo estimado por la autoridad responsable, en el SIF obra diversa información de los proveedores involucrados que cumple con los requisitos atinentes y que estos tienen registradas las actividades económicas para las que se les contrató.
- b) Por lo que hace a la conclusión 1.12-C13-PAN-GT el recurrente expone que el artículo 38, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización*, que prevé el registro de operaciones en tiempo real, restringe su derecho fundamental de acceso a la justicia, en relación con la igualdad ante la ley, el acceso a un plazo efectivo y la posibilidad de desarrollar un recurso judicial, al establecer un plazo de tres días para su cumplimiento, en lugar de cinco días.

4.1.3. Cuestión a resolver

Con base en los agravios formulados, esta Sala Regional debe determinar:

- a) En cuanto a la conclusión 1.12-C1-PAN-GT, si se valoró la documentación comprobatoria presentada por el recurrente y si los proveedores tienen registradas las actividades para las que fueron contratados.



- b) Respecto de la conclusión 1.12-**C13**-PAN-GT, si es inconstitucional el artículo 38, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización* que prevé el registro de operaciones en tiempo real, concretamente, en un plazo de hasta tres días posteriores a su realización.

4.1.4. Decisión

Esta Sala Regional considera que deben **confirmarse**, en lo controvertido, los actos impugnados, porque:

- a) En lo relativo a la conclusión 1.12-**C1**-PAN-GT, es insuficiente lo argumentado en cuanto a que en el *SIF* se encuentra diversa documentación de los proveedores involucrados y que estos tienen registradas las actividades económicas para las que se les contrató, porque existirían otros documentos faltantes que impiden tener por comprobados los gastos.
- b) Por lo que hace a la conclusión 1.12-**C13**-PAN-GT, es ineficaz el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 38, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, porque no limita el derecho de acceso a la justicia que refiere el apelante.

4.2. Justificación de la decisión

4.2.1. Determinación de esta Sala

4.2.1.1. Es insuficiente para dejar sin efecto la conclusión referir que en el *SIF* obra diversa documentación, así como que los proveedores involucrados tienen registradas las actividades económicas para las que fueron contratados, porque prevalecería la ausencia de otros documentos observados (conclusión 1.12-C1**-PAN-GT).**

En cuanto a la conclusión 1.12-**C1**-PAN-GT³, el recurrente argumenta que la autoridad fiscalizadora no tomó en consideración que sí registró el expediente completo de los proveedores Sentido Común Medios S.C. y Demológica S.A. de C.V. porque la información cargada en el *SIF* cumple con la totalidad de requisitos que corresponden.

³ El sujeto obligado **omitió comprobar los gastos** realizados por concepto de software de video llamadas y reuniones, licencia por 1 año Adobe Creative Cloud, software de correo electrónico, sistema integral de alojamiento, renovación anual de dominios, hosting mensual y licencia Office, por un monto de \$350,039.97.

Por lo que hace al proveedor Demológica S.A. de C.V. agrega que el *INE* indebidamente señaló que no tiene registrada la enajenación de “Programas de cómputo” subtipo “Licencias”, cuando lo cierto es que de la Constancia de Situación Fiscal de ese proveedor se desprende que tiene como actividad económica el “Comercio al por menor de computadoras y sus accesorios”.

En tanto que, respecto del proveedor Sentido Común Medios S.C., de la información que el partido político cargó en el *SIF* y del propio Registro Nacional de Proveedores se observa que cuenta con las actividades registradas que le permiten proporcionar el servicio para el cual se le contrató, en específico, relativas a los servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas y desarrollo de soluciones en Web y digitales.

Esta Sala Regional considera que los agravios expuestos son **ineficaces** pues, aun cuando el apelante sostiene que en el *SIF* obra diversa documentación y que los proveedores involucrados sí tienen registradas las actividades económicas para las que fueron contratados, cierto es que ello sería insuficiente para tener por subsanada la observación que realizó la autoridad fiscalizadora, porque **existirían otros documentos faltantes** que impiden tener por comprobados los gastos.

6

Ha sido criterio de esta Sala Regional que la ausencia de la totalidad de la documentación exigida imposibilita la adecuada gestión de los gastos de los sujetos obligados, de ahí que en esos supuestos no pueda considerarse que se efectuó una correcta rendición del gasto involucrado⁴.

En tal orden de ideas, en el caso no basta la manifestación del recurrente en el sentido de que, por un lado, en el *SIF* se encuentran: a) el nombre o denominación social, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio completo y número de teléfono de los proveedores involucrados; b) los montos de las operaciones realizadas y los bienes o servicios obtenidos; c) la copia de documento expedido por el Sistema de Administración Tributaria, en el que conste el Registro Federal de Contribuyentes; d) copia fotostática del acta constitutiva de la persona moral, que cuenta con el sello y folio de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio; e) nombre del o de los representantes o apoderados legales; y, por otro, que los proveedores involucrados sí tienen registradas las actividades económicas para las que

⁴ Ver las sentencias dictadas en los recursos SM-RAP-53/2022 y SM-RAP-38/2019.



fueron contratados, ya sea en su Constancia de Situación Fiscal o en el propio Registro Nacional de Proveedores.

Esto, porque aún harían falta diversos documentos que identificó la autoridad fiscalizadora y, por ende, prevalecería la conclusión sancionatoria impugnada.

En efecto, de la lectura del *Dictamen consolidado* (ID 29) se observa que, en relación con el **proveedor Demológica S.A. de C.V.**, la autoridad expuso que:

- Si bien respecto a las pólizas señaladas con (B) en la columna “Referencia Dictamen” del ANEXO 1- PAN-GT, se constató que registró la póliza con referencia contable “PC2/DR-3/12-2022”, en la que adjuntó un archivo en formato XLSX denominado “2_Anexo 3_5_1”, para dar respuesta a cada una de las pólizas observadas durante el proceso de fiscalización, así como que el PAN señaló que su obligación era revisar que el proveedor cumpliera con los requisitos solicitados por la autoridad y que el partido tenía constancia de que los servicios o actividades comerciales objeto de la observación sí se encontraban registradas ante el Sistema de Administración Tributaria –sin entrar a detalle sobre si los proveedores realizaron subcontratación o compra de bienes a terceros–; cierto es que la respuesta se consideró **insatisfactoria**.
- Esto, porque de la revisión de los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet que presentó el recurrente, se observaban los conceptos de “Software de Video Llamadas y Reuniones”, “Licencia por 1 año Adobe Creative Cloud”, “software de correo electrónico” y “Sistema integral de alojamiento”; sin embargo, en todos los casos omitió presentar la evidencia y contratos de prestación de servicios, que acreditaran fehacientemente, en tiempo, modo y lugar, la materialidad de las erogaciones realizadas por un importe de \$144,126.92 (ciento cuarenta y cuatro mil ciento veintiséis pesos 92/100 M.N.).
- **Además**, se desprendía que el proveedor proporcionó servicios por concepto de “Licencias y Software”; sin embargo, aun y cuando se encuentra inscrito en el Registro Nacional de Proveedores, de la verificación a los productos y servicios que tiene dados de alta, no se identificó la enajenación de “Programas de cómputo” subtipo “Licencias”.

Por lo que ve al **proveedor Sentido Común Medios S.C.**, se indicó que:

- Aun cuando en las pólizas señaladas con (C) en la columna “Referencia Dictamen” del ANEXO 1- PAN-GT, se constató que registró la póliza con

referencia contable “PC2/DR-3/12-2022”, en la cual adjuntó un archivo en formato XLSX titulado “2_Anexo 3_5_1”, para responder a cada una de las pólizas observadas y argumentó que el licenciamiento adquirido es de uso perpetuo y de instalación local en el equipo de cómputo correspondiente por lo que no aplicaba el requerimiento solicitado de listado de URL y dominio de los sitios web alojados en la plataforma mediante hosting y tampoco el detalle del plan adquirido de web hosting; la respuesta se estimó **insatisfactoria**.

- Esto, dado que de la revisión Comprobantes Fiscales Digitales por Internet presentados por el apelante, se observaron conceptos de “Renovación anual de dominios”, “Hosting mensual”, “Licencia Office”, pero en todos los casos omitió presentar la evidencia que acreditara fehacientemente, en tiempo, modo y lugar, la materialidad de las erogaciones realizadas por un monto de \$205,913.05 (doscientos cinco mil novecientos trece pesos 05/100 M.N.).
- **Adicionalmente**, se advertía que el proveedor proporcionó servicios por concepto de “Licencias y Hosting” y, si bien está inscrito en el Registro Nacional de Proveedores, de la verificación a los productos y servicios que ahí tiene dados de alta no se identificó que tuviera registrada la enajenación de “Programas de cómputo” subtipo “Licencias”.

8

Por lo anterior, en ambos casos se estimó que el recurrente **omitió comprobar la materialidad de las erogaciones realizadas en tiempo modo y lugar**.

En ese contexto, **es insuficiente** lo argumentado por el partido en cuanto a que los proveedores involucrados en la conclusión sancionatoria tienen registradas las actividades económicas para las que se les contrató, así como que en el *SIF* obra diversa información sobre esos sujetos⁵, para dejar sin efecto la conclusión impugnada, porque **subsistiría** la ausencia de diversa documentación que se observó en ellas, lo cual no permitiría tener por comprobados los gastos; tal como lo concluyó el *INE*.

En específico, para el caso del proveedor Demológica S.A. de C.V., los **contratos**, y, para ambos proveedores, la **evidencia** que acredite

⁵ En concreto: a) el nombre o denominación social, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio completo y número de teléfono; b) los montos de las operaciones realizadas y los bienes o servicios obtenidos; c) la copia de documento expedido por el Sistema de Administración Tributaria, en el que conste el Registro Federal de Contribuyentes; d) copia fotostática del acta constitutiva de la persona moral, con el sello y folio de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio; así como e) nombre del o de los representantes o apoderados legales.



fehacientemente, en tiempo, modo y lugar, la materialidad de las erogaciones realizadas.

De ahí la ineficacia del agravio expuesto por el recurrente.

4.2.1.2. Es ineficaz el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 38, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, porque no limita el derecho de acceso a la justicia alegado por el recurrente (conclusión 1.12-C13-PAN-GT).

Respecto de la conclusión 1.12-C13-PAN-GT⁶, el apelante sostiene que el artículo 38, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización* que establece el registro de operaciones en tiempo real **restringe el derecho fundamental de acceso a la justicia**, en relación con la igualdad ante la ley, el acceso a un plazo efectivo y la posibilidad de desarrollar un recurso judicial, porque es arbitrario el establecimiento de un plazo de tres días, lo cual no tiene base legal y tampoco reúne las características de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Concretamente, argumenta que en la exposición de motivos del *Reglamento de Fiscalización* y tampoco de alguna otra disposición se advierte la razonabilidad para establecer un plazo de tres días, tomando en cuenta que existe un gran volumen de operaciones que realizan los partidos políticos, por lo que el lapso dado es insuficiente, sobre todo considerando el tiempo que tiene la autoridad para revisar los informes de errores y omisiones.

En ese orden de ideas, plantea que la medida: **a)** no es idónea, porque el registro de operaciones amerita recabar un gran número de documentales y en ese plazo pueden surgir incidencias que hacen que el plazo sea insuficiente y de imposible cumplimiento, como lo es el error humano y las causas de fuerza mayor; **b)** no cumple el criterio de necesidad conforme al cual la medida se debe limitar a lo objetivamente necesario; y **c)** no es proporcional al existir un trato diferenciado ante un supuesto similar (la presentación de medios de impugnación en materia electoral) en relación con el fin que pretende alcanzar, en tanto que debería preverse un plazo de cinco días para completar los registros y no restringir su derecho a cumplir con el registro.

Por lo anterior, el *PAN* solicita: a) la inaplicación del artículo 38, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización; b) que se considere como plazo razonable cinco

⁶ El sujeto obligado **omitió realizar el registro** contable de 748 **operaciones en tiempo real**, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$14,670,117.86.

días; y c) que, a partir de ello, se revoquen los actos impugnados y deje sin efectos la sanción impuesta.

Esta Sala Regional considera que son **ineficaces** los planteamientos del apelante, fundamentalmente, porque parte de la premisa inexacta de que sólo por tener la obligación de registrar las operaciones de ingresos y gastos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización se vulnera su derecho de acceso a la justicia, en relación con la igualdad ante la ley, el acceso a un plazo efectivo y la posibilidad de desarrollar un recurso judicial, por lo que no procede emprender o desarrollar el test de proporcionalidad que sugiere⁷.

Al respecto, la *Suprema Corte* ha sostenido el criterio consistente en que el examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas.

En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. En otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho.

Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre tal conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad.

⁷ Similar abordaje realizó esta Sala Regional al resolver el recurso de apelación SM-RAP-123/2021.



En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse que: (i) la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo⁸.

En cuanto al derecho que se estima vulnerado, se tiene que la **garantía a la tutela jurisdiccional**, prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la *Constitución General*⁹, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión¹⁰.

11

La *Suprema Corte* ha señalado que este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que recae el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías

⁸ Véase la Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 36, noviembre de 2016, tomo II, p. 915, registro digital 2013156.

⁹ **Artículo 17.-** [...] *Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.* [...]

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES; publicada en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 9a. época; 1a. Sala; tomo XXV, abril de 2007; p. 124, registro digital 172759.

del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas¹¹.

Respecto de la primera etapa mencionada, ha sostenido que el **derecho fundamental de acceso a la jurisdicción**, como una especie del diverso de petición, se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Así, es perfectamente compatible con el artículo 17 constitucional que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional.

Dentro de ellos pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la **oportunidad** en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía.

Sobre esa base, ha establecido que los requisitos de procedencia –a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción– varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución.

Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios¹².

En cuanto a la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, se tiene que el **artículo 38, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización**, establece que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real,

¹¹ Tesis 1a. LXXIV/2013 (10a.), de rubro: DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS; publicada en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; 10a. época; 1a. Sala; libro XVIII, marzo de 2013; tomo 1; p. 882; registro digital 2003018.

¹² Ver la Jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), de rubro: DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 213, registro digital: 2015595.

entendiéndose por tiempo real el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y **hasta tres días** posteriores a su realización¹³.

Para esta Sala Regional, **contrario a lo que expone** el apelante, lo mandado por ese precepto no vulnera el derecho de acceso a la jurisdicción a que se ha hecho referencia.

Ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que el deber de registrar operaciones en tiempo real hasta los tres días posteriores a las operaciones de ingresos y egresos, tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de transparencia y rendición de cuentas de manera oportuna; obligación que resulta acorde con el nuevo modelo de fiscalización porque las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos de los partidos se lleva a cabo en un marco temporal, casi inmediato.

De ahí que omitir el registro de operaciones en tiempo real, retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral y obstruye la rendición de cuentas, pues provoca que se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna e integral, porque solamente mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de los recursos está en condiciones reales de conocer el origen, uso, manejo y destino que se les dio en el periodo fiscalizado.

Así, esta Sala Regional ha considerado que la finalidad del registro de operaciones en tiempo real es lograr una eficaz fiscalización de los recursos, para lo cual se implementó una herramienta informática a disposición de los sujetos obligados para que, de manera simultánea a la que procesen su contabilidad en línea, la autoridad pueda fiscalizar sus operaciones de ingresos y egresos.

A su vez, ha referido que el cumplimiento de este mandato no es exclusivo en los procesos electorales, porque la rendición de cuentas es un deber constante y propio de la actividad de los partidos políticos y la fiscalización de los

¹³ **Artículo 38. Registro de las operaciones en tiempo real.** 1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

recursos utilizables durante el ejercicio anual no se encuentra exceptuada de acatar esta regla¹⁴.

Expuesto el marco normativo, se arriba a la conclusión de que la exigencia de registrar operaciones en tiempo real, **en modo alguno, incide en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción** –incluso en relación con la igualdad ante la ley, el acceso a un plazo efectivo y la posibilidad de desarrollar un recurso judicial–; en realidad este derecho se vio salvaguardado ante la posibilidad del apelante de acudir a esta instancia judicial para, como lo hizo, inconformarse con los actos impugnados, en igualdad de condiciones que otros partidos políticos y dentro de un plazo cierto y razonable.

Así, no se está ante una limitación, restricción o violación a este derecho fundamental que permita a este órgano de decisión su análisis de constitucionalidad, a partir la verificación de las etapas del test de proporcionalidad que se cita en la apelación.

En todo caso, debe señalarse que *Sala Superior* ha sostenido que no son inconstitucionales las disposiciones reglamentarias que obligan al registro de las operaciones en tiempo real en los tres días siguientes a que se realicen, porque fueron emitidas en ejercicio de la facultad reglamentaria del *INE* para detallar lo que establece el nuevo modelo de fiscalización previsto en la *Constitución General* y en la *LGIPE* y debido a que el plazo para registrar las operaciones es congruente con el deber de los partidos políticos y candidatos de reportar contratos e informes dentro del periodo de tres días siguientes a que se cuente con ellos¹⁵.

Incluso es de resaltar que desde que se emitió el actual *Reglamento de Fiscalización*¹⁶, la *Sala Superior* analizó la obligación de realizar en tiempo real el registro de operaciones en el sistema de contabilidad en línea prevista en el citado artículo 38, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización*¹⁷ de frente, entre otras, a alegaciones relativas a que: ello implicaba una tarea “colosal” al sólo contar con un plazo máximo de tres días para el registro; la autoridad electoral no mencionó los elementos que sirvieron de base para establecer los tres días como plazo; así como que debía establecerse un plazo razonable, en

¹⁴ Ver lo resuelto por esta Sala Regional en los recursos de apelación SM-RAP-16/2023 y SM-RAP-15/2023.

¹⁵ Ver lo decidido al resolver el recurso SUP-RAP-336/2018.

¹⁶ Mediante acuerdo INE/CG263/2014.

¹⁷ Ver la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y acumulados, específicamente, el apartado *O. Registro de operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”*.



concreto, de cinco días, para estar en posibilidad de allegarse de los elementos necesarios para realizar el registro aludido.

Sala Superior desestimó los argumentos y sostuvo, entre otras consideraciones, las siguientes:

- El registro en “tiempo real” de la información financiera proveniente de los partidos políticos es un mecanismo que encuentra sustento jurídico en los artículos Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; 191, párrafo 1, incisos a) y b), de la *LGIPE*, 60, párrafos 1, inciso j), y 2, y 61, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*. De ahí que **su implementación no puede considerarse contraria a la Constitución General o que sea ilegal.**
- Sí se fundó la emisión de la disposición cuestionada, en atención a que la facultad de la autoridad para expedir el *Reglamento de Fiscalización* se encuentra prevista en el artículo 191, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*, que dispone como facultad del *Consejo General* emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización; en tanto que la motivación se cumplió, cuando la disposición contenida en el reglamento –emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria– refiere a una relación social que reclama ser jurídicamente regulada, como lo es que, atento a lo previsto en el artículo 60, párrafo 1, inciso j), de la *LGPP*, una de las características que debe tener el sistema de contabilidad al que esas entidades de interés público se sujetarán, consiste en generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.
- El **plazo de tres días** tiene sustento en la propia *LGPP* y guarda congruencia con las obligaciones de los partidos de presentar información financiera dentro de los tres días posteriores a la suscripción de algún contrato, a la entrega de los bienes, o a la prestación de servicios, así como a la diversa consistente en la presentación de informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, cuya entrega a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del *INE* debe realizarse dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo. Aunado a que **debe considerarse razonable**, debido a que los partidos políticos se encuentran sujetos a obligaciones de que deben realizarse dentro del mismo plazo y que deben guardar armonía con el registro de operaciones

en el Sistema de Contabilidad en Línea. De ahí que **ampliar a cinco días el plazo máximo para el registro de operaciones en “tiempo real”, viciaría el cumplimiento de las obligaciones** establecidas legalmente a los partidos políticos, al no haber congruencia en dicho plazo.

- No puede justificarse el incumplimiento de realizar el registro en tiempo real de las operaciones financieras realizadas por los partidos políticos, bajo el argumento de que implica una tarea “colosal” dado el tamaño y número de operaciones que se realizan. Los **partidos políticos deben contar con los órganos internos que permitan enfrentar la tarea de fiscalización financiera**. Concretamente, deben implementar las medidas adecuadas que les permitan, además de contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, **contar a la par con un equipo encargado de su contabilidad, que de manera eficiente y profesional lleve a cabo las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones** que desde los planos constitucional y legal les han sido establecidas.

Lo anterior evidencia que, contrario a lo señalado por el apelante, la obligación de realizar el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos dentro de un plazo máximo de tres días siguientes a su realización, prevista en el artículo 38, numeral 1, del *Reglamento de Fiscalización*, no es una medida arbitraria y sin base legal y tampoco es posible considerar el diverso plazo de cinco días para ello, que propone sobre la base de que existe un gran número de documentales que se deben recabar en ese plazo.

Resaltándose que es el partido político quien debe fijar de manera oportuna estrategias que le permitan contar con el personal suficiente y capacitado para cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones en materia de fiscalización y que, si eventualmente llegara a presentarse una causa de fuerza mayor que le impidiera cumplir adecuadamente con los registros correspondientes, le corresponderá, en cada caso, argumentar y probar esa situación ante la autoridad fiscalizadora, a fin de que pueda evaluar esa circunstancia al momento de revisar los registros contables.

Lo que no ocurrió en el caso, pues el recurrente se limita a señalar que es inadecuado el plazo de tres días porque pueden ocurrir múltiples incidencias y causas de fuerza mayor, sin que durante el proceso de revisión de los informes anuales hubiera expuesto alguna situación en concreto que pudiera ubicarse en esos supuestos.



Por lo anterior, al haberse desestimado los agravios expuestos por el recurrente, lo procedente es **confirmar**, en lo impugnado, los actos controvertidos.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de controversia, el dictamen consolidado y resolución impugnados.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasochó, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.