



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-186/2022

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: HÉCTOR RAFAEL CORNEJO ARENAS Y RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO GÓDINEZ CONTRERAS

Ciudad de México, ocho de junio de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de reconsideración indicado en el rubro, en el sentido de **revocar**, en la materia de impugnación, la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en los recursos SX-RAP-47/2022 y acumulado.

ÍNDICE

RESULTANDOS.....	2
CONSIDERANDOS.....	3
RESUELVE.....	24

R E S U L T A N D O S

1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.

2 **A. Resolución en materia de fiscalización (INE/CG113/2022).** El veinticinco de febrero de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sancionó a MORENA, por diversas irregularidades derivadas de la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veinte, de conformidad con el dictamen consolidado INE/CG106/2022.

3 **B. Recursos de apelación.** El tres y once de marzo, el partido recurrente interpuso sendas demandas de recurso de apelación, a fin de impugnar la resolución antes precisada; esta Sala Superior mediante acuerdo plenario¹ determinó escindir las demandas a afecto de que las Salas Regionales resolvieran sobre las conclusiones sancionatorias que les correspondieran.

4 De esta forma, el dieciocho de abril, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia dentro de los expedientes SX-RAP-47/2022 y acumulado, en el sentido de confirmar la resolución impugnada.

5 **II. Recurso de reconsideración.** Derivado de lo anterior, el veintiuno de abril, MORENA interpuso el presente recurso ante esta Sala Superior.

6 **III. Recepción y turno.** Consecuentemente, se acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-REC-186/2022**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹ Véase el SUP-RAP-101/2022 y acumulado.



- 7 **IV. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

- 8 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 166, fracción X; y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, lo que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial

- 9 Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020², en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta, por lo que, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

² Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte; y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

TERCERO. Procedencia del recurso

10 El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 9; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63; 64; y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme se explica a continuación.

11 **A. Forma.** Se cumple este requisito porque la demanda se presentó por escrito; en ella se hace constar el nombre y firma del recurrente; se identifica la sentencia impugnada, así como la autoridad responsable, se mencionan los hechos y se hacen valer agravios.

12 **B. Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo de tres días previsto en la Ley de Medios, porque la sentencia impugnada se emitió el dieciocho de abril y la demanda se presentó el día veintiuno siguiente ante la Sala responsable, es claro que el recurso se interpuso oportunamente.

13 **C. Legitimación e interés jurídico.** Los requisitos se colman, porque el medio de impugnación se interpuso por Morena, por conducto de su respectivo representante que promovió los respectivos medios de impugnación a los que recayó la sentencia ahora impugnada.

14 **d. Definitividad.** Se satisface el requisito porque se controvierte una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

15 **e. Presupuesto especial del recurso.** Se actualiza la procedencia del recurso, porque en el caso se trata de un asunto relevante y trascendente para los sistemas jurídico y electoral del país³, aunado a

³ Jurisprudencia 5/2019 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. Consultable en



que la controversia involucra el análisis de la regularidad constitucional de la norma con base en la cual se prohíbe al partido realizar ahorros.

- 16 En el caso concreto se plantea una controversia sobre la racionalidad del artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, a la luz de lo previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 17 Lo anterior, porque en el caso, la Sala Regional Xalapa confirmó la resolución del Instituto Nacional Electoral en la que determinó que, las transferencias realizadas al Comité Ejecutivo Nacional de Morena por parte de los comités estatales del mismo partido en Oaxaca, Veracruz y Yucatán, para crear un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles, no se ajustaba a lo previsto en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización.
- 18 La Sala responsable sostuvo que, si bien tales transferencias estaban destinadas a un *'fideicomiso para la compra de inmuebles'* lo cual tiene una finalidad partidista; dichas operaciones únicamente podían destinarse para su operación ordinaria, como son el pago de proveedores y prestadores de servicios e impuestos de índole local, con base en el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización que dispone que estos tres supuestos sólo son aplicables cuando se tienen registrados saldos en la contabilidad local.
- 19 En ese sentido, en la sentencia se argumenta que el partido político no demostró que se trataban de transferencias para el pago de proveedores, acreedores o impuestos que refiere el citado precepto reglamentario, derivado de que la compra del inmueble que pretende

SUP-REC-186/2022

realizar el partido es a futuro. Motivos por los que Morena debía regresar los remanentes respectivos.

20 A juicio de esta Sala Superior es relevante y trascendente el tema que nos ocupa, porque la sentencia que se emita, puede generar un criterio útil referente a si tal normativa analizada a la luz el principio de anualidad restringe el derecho al financiamiento público a que tienen los partidos políticos que contempla el artículo 41, tercer párrafo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al obligarles a regresar el remanente, por no encuadrar en alguno de los supuestos previstos en el citado artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización.

21 Es decir, el criterio que se emita determinará si es racional y conforme a la Constitución Federal que el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización limite a los partidos políticos la posibilidad de realizar ahorros, al restringir la posibilidad de que los comités estatales realicen transferencias al Comité Ejecutivo Nacional de los partidos políticos exclusivamente para el pago de proveedores, de prestadores de servicios y de impuestos.

22 De ahí que se justifique que esta Sala Superior analice el fondo de la controversia.

CUARTO. Estudio de fondo

I. Contexto del asunto

Resolución del Instituto Nacional Electoral (INE/CG113/2022)

23 La controversia tuvo su origen en la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relacionada con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de Morena para el ejercicio dos mil veinte, en la que atribuyó diversas conclusiones sancionatorias a los comités nacional y estatales del partido MORENA.



- 24 En dicha resolución la autoridad electoral nacional sancionó a Morena, entre otras cuestiones, porque los comités estatales de Morena en los estados de Oaxaca, Veracruz y Yucatán realizaron transferencias al Comité Ejecutivo Nacional del mismo partido con la finalidad de crear un fideicomiso para la compra o reparación de bienes inmuebles, e imponiendo una multa equivalente al 10% del monto involucrado por cada transferencia realizada.
- 25 Para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las transferencias observadas vulneraron lo dispuesto en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, debido a que a este último precepto los comité ejecutivos estatales solo pueden hacer transferencias al comité nacional por: a) pago de proveedores, b) pago de prestaciones de servicios y, c) pagos de impuestos; y, en el caso, las transferencias fueron con el objeto de hacer compras de bienes inmuebles a futuro, motivo por el que tampoco encuadraba en la norma citada.
- 26 En consecuencia, se ordenó al Comité Ejecutivo Nacional de Morena devolver los recursos transferidos por sus comités estatales, en un periodo máximo de sesenta días y, una vez devueltas dichas transferencias, deberían ser consideradas y reintegradas como remanente al erario estatal.

Sentencia dictada en el expediente SX-RAP-47/2022 y acumulado

- 27 Inconforme con esa decisión, Morena interpuso recursos de apelación para controvertir las conclusiones sancionatorias que estaban referidas a las transferencias realizadas por los comités estatales de Morena en Oaxaca, Veracruz y Yucatán, a un fideicomiso para la compra o reparación de bienes inmuebles.
- 28 Entre los agravios hechos valer, el recurrente planteó que las transferencias cuestionadas, no vulneraban el artículo 150 numeral 11,

SUP-REC-186/2022

del Reglamento de Fiscalización; porque sí encuadraban en el supuesto de proveedores, aunado a que no existía disposición alguna en el Reglamento de Fiscalización que obligara a la devolución de los recursos materia de la transferencia.

29 Al resolver los referidos medios de impugnación, la Sala Xalapa confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, desestimó dichos planteamientos por las siguientes razones.

30 En primer lugar, señaló que en el numeral 11 del citado artículo 150, se establece que las transferencias de recursos locales a órganos federales, para el desarrollo de actividades ordinarias sólo está permitida para: **a)** Pago de proveedores; **b)** Pago a prestadores de servicios; y **c)** Pago de impuestos registrados en la contabilidad local.

31 Por lo tanto, consideró que, contrario a lo señalado por Morena, de los dictámenes consolidados respectivos y de la propia documentación presentada por el partido político, se advertía que éste no justificó que las transferencias al órgano federal encuadraran en esos tres supuestos.

32 Ello, porque el partido político se había limitado a informar que las transferencias correspondían al pago de un fideicomiso para la adquisición y remodelación de bienes inmuebles propios de los comités estatales involucrados.

33 Con base en estas premisas, la Sala Xalapa consideró infundados los planteamientos del recurrente, al considerar que con base en el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización, el partido no demostró que esas transferencias hayan sido destinadas para sus actividades ordinarias *–pagos a proveedores, servicios o impuestos–*.

34 Además, debido a que los tres supuestos contemplados en la norma reglamentaria en cita sólo son aplicables cuando se tienen registrados



saldos en la contabilidad local, lo que no sucedió en las transferencias concretamente analizadas, derivado de que la compra de bienes inmuebles era a futuro.

- 35 De ahí que, según la Sala responsable, devenían claros los supuestos a los que debían limitarse las transferencias de los comités estatales al comité nacional, siendo claro en el caso que el partido no se había ajustado a lo dispuesto en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización.

II. Recurso de reconsideración

- 36 En la demanda del presente recurso, el partido recurrente plantea que debe revocarse la sentencia impugnada, al sostener que la Sala Regional Xalapa incurrió en un indebido análisis de sus agravios lesionando su derecho de acceso a la justicia; atento a ello, argumenta que:

- Al revisar lo actuado por la autoridad fiscalizadora, la Sala regional solo analizó cuestiones de legalidad —*únicamente estudió si las conductas estaban acreditadas, y tipificadas en el Reglamento de Fiscalización*— sin atender a que las infracciones impugnadas podrían lesionar los principios de autodeterminación de los partidos políticos, cuando lo planteado versaba sobre temas de naturaleza constitucional.
- Consecuentemente, plantea que no solo se debió de analizar si el numeral 11 del artículo 150 del Reglamento de Fiscalización permitía cierto tipo de transferencias entre los Comités Ejecutivos Estatales hacia el Comité Ejecutivo Nacional; en su concepto, la Sala responsable debió de determinar la idoneidad de estas restricciones, al argumentar que las transferencias tuvieron el propósito de alimentar un fideicomiso cuyo objetivo estaba destinado a la compra de inmuebles (oficinas) de uso partidista.

SUP-REC-186/2022

- De esta forma, como las transferencias tuvieron una finalidad lícita no era posible sancionar dicha actividad, ello con independencia de que, las operaciones de compraventa no se hubieran realizado durante el año de fiscalización (2020), al considerar que el principio de anualidad no puede operar sobre los fideicomisos.
- Derivado de ello, fue incorrecto que se le ordenara reintegrar como remanente los montos de dichas transferencias; máxime que las mismas se encuentran *sub judice* dentro de un proceso oficioso ante el Instituto Nacional Electoral.
- Por otra parte, argumenta que de manera errónea se declararon inoperantes sus planteamientos sobre que los gastos de traducción a lenguas originarias de los materiales de investigación elaborados con antelación (2019) debían ser considerados como parte del cumplimiento de los objetivos del presupuesto específico (para la promoción de los liderazgos de mujeres, jóvenes e investigación de temas en Chiapas), alegando que ello, permite a la población indígena tener acceso a información de interés público y propiciar su inclusión en actividades políticas.
- Finalmente, Morena expone agravios encaminados a evidenciar violaciones a los principios de exhaustividad, tipicidad, y non bis in ídem; así como la realización de un indebido cálculo del remanente.

III. Pretensión y planteamientos.

37 Al interponer este recurso, el partido recurrente pretende que se revoque la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, así como la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional, en las cuales se determinó como ilícitas las transferencias realizadas por sus comités ejecutivos estatales, a un fideicomiso para la compra o reparación de bienes inmuebles.



- 38 Lo anterior, a fin de que esta Sala Superior determine la racionalidad del artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, a partir de lo previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 39 Su planteamiento central consiste en que la Sala Regional Xalapa señaló de manera incorrecta que el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización puede limitar el quehacer partidista, pasando por alto que el principio de anualidad aplicado al fideicomiso resulta totalmente restrictivo.
- 40 Para el partido recurrente, la Sala responsable debió realizar un estudio de constitucionalidad de la norma cuestionada, al impedirle generar ahorros y destinar recursos de manera eficiente a un fin lícito, como lo es la creación del fideicomiso a través de los remanentes de los CEE para la compra de bienes inmuebles. Además de que todos los fideicomisos deben regirse por la normativa aplicable y por las reglas que en materia de fiscalización emita el Instituto Nacional Electoral.

IV. Decisión

- 41 Esta Sala Superior considera **fundado** el agravio del recurrente, ya que la Sala Regional Xalapa indebidamente determinó que era correcta la aplicación del artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, en el sentido de que los partidos políticos no pueden crear fideicomisos con los remanentes del gasto ordinario para la compra de bienes inmuebles, cuando su deber era hacer una interpretación conforme en relación con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución General.

A. Financiamiento público.

- 42 En el artículo 41, en su párrafo tercero, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los

SUP-REC-186/2022

partidos políticos son entidades de interés público y que la Ley determinará sus derechos, obligaciones y prerrogativas; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de la paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al poder público.

43 En esa misma base, se señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

44 En la Base II en cita, se establece que el financiamiento público para los partidos políticos se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes –mismo que se fija anualmente–, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico; esto es, el financiamiento de los partidos políticos tiene una finalidad y un monto determinado constitucionalmente.

45 A partir de la naturaleza y finalidades de los partidos políticos, el poder revisor de la Constitución estimó conveniente regular, en este ordenamiento, un régimen jurídico propio y específico que incluye lo relativo al otorgamiento y fiscalización de las prerrogativas.

46 El precepto constitucional en mención estatuye que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; asimismo, la ley



secundaria ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de esos recursos.

- 47 Por otra parte, en el artículo 23, párrafo primero, incisos b) y d), de la Ley General de Partidos Políticos, se especifica que son derechos de éstos, recibir el financiamiento público -tanto federal como local- en los términos del artículo 41 de la Constitución General y demás leyes aplicables.

B. Reporte de ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

- 48 En el Artículo 72, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se señala que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias; los cuales comprenden los rubros siguientes:
- a. El gasto programado con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política, y el liderazgo político de la mujer;
 - b. El gasto de los procesos internos de selección de candidatos y candidatas;
 - c. Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares; y
 - d. La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo.

C. Criterio del principio de anualidad

- 49 En la sentencia SUP-RAP-758/2017, la Sala Superior estableció que el financiamiento público ordinario y de actividades específicas debe atender los principios rectores del gasto público, como los principios

SUP-REC-186/2022

de anualidad, racionalidad y austeridad, que deben prevalecer en las finanzas del país.⁴

50 Además, en atención a que la autoridad responsable de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos es el Instituto Nacional Electoral⁵, se determinó que dicha autoridad tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos el reintegro del financiamiento público ordinario y de actividades específicas no devengados o no comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, por lo que se ordenó la emisión de los lineamientos correspondientes.

51 De manera que, estando obligados a aplicar el financiamiento público para actividades ordinarias y específicas dentro del ejercicio para el que les fue entregado, tienen la obligación de devolver a la hacienda pública el monto de los recursos de origen público que no gastaron y aquellos que omitieron comprobar.

52 Lo anterior, porque el principio de anualidad que rige la administración del erario no contempla un régimen de excepción que les permita retener aquellos recursos no ejercidos en el periodo anual para el que les fueron asignados y, mucho menos que les otorgue el derecho para erogarlos en ejercicios posteriores.

D. Análisis del caso

⁴ Lo anterior, también es conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el artículo 54, donde se establece que las erogaciones, previstas en el presupuesto de egresos, que no se encuentren devengadas al treinta y uno de diciembre no podrán ejercerse y dichos recursos deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Además, del mismo artículo se establece la prohibición de realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del presupuesto de egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos.

⁵ Artículos 41, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución general, y 7, numeral 1, inciso d).

Asimismo, bajo una interpretación sistemática, la Auditoría Superior de la Federación, conforme al 17, inciso VII, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, tiene la atribución de fiscalizar la cuenta pública mediante la verificación de las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas, como ejecutores de gasto público, a efecto de que examinar que las mismas sean acordes la Ley General de Partidos Políticos.



53 A partir de lo establecido en el artículo 150, párrafo 11 del Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Xalapa concluyeron que las transferencias realizadas por los comités estatales del recurrente a su comité nacional fueron indebidas, al no encuadrar en alguno de los tres supuestos de transferencia que establece *–pago de proveedores, de prestadores de servicios y de impuestos–*, y al no ajustarse al principio de anualidad.

54 Lo anterior, porque el citado artículo señala textualmente lo siguiente:

“Los partidos políticos podrán realizar transferencias con recursos locales al Comité Ejecutivo Nacional o Comités Directivos Estatales para su operación ordinaria, exclusivamente para el pago de proveedores y prestadores de servicios, Instituto Nacional Electoral fiscalización 167 y para el pago de impuestos registrados en la contabilidad local; en el caso de campaña genérica que involucre a un candidato federal y local, únicamente para el reconocimiento de gastos a la campaña beneficiada”.

55 Ahora bien, lo **fundado** de los planteamientos radica en que, para determinar si un partido político puede generar ahorros a través de un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles, la Sala responsable debió considerar que en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal, se prevé un régimen jurídico propio y específico por cuanto hace al otorgamiento y fiscalización de los partidos políticos, del cual, no es posible desprender como consecuencia la obligación del reintegro de los recursos de los gastos ordinarios.

56 En primer lugar, porque la Sala Regional Xalapa **incumplió con su obligación de hacer una interpretación conforme** del precepto reglamentario de referencia acorde a los principios contemplados por el mencionado precepto constitucional que desarrolla el régimen constitucional que regula el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México.

SUP-REC-186/2022

- 57 Situación que derivó en una incorrecta convalidación de una aplicación e interpretación de una disposición del Reglamento de Fiscalización, sin advertir que esa norma admite una interpretación que permite armonizar el principio de anualidad en el uso de recursos públicos con la permanencia de las actividades partidistas conforme a las bases contempladas en el aludido artículo 41 constitucional.
- 58 De este modo, el precepto reglamentario objeto de controversia, al no haber sido analizado a partir de una interpretación conforme, restringe la posibilidad de los partidos políticos de generar ahorros para la consecución de sus fines respecto del gasto ordinario, puesto que si bien, existe una obligación de devolver el financiamiento público no erogado ni devengado con base en el principio de anualidad presupuestal, también debe tenerse en cuenta que debe asegurarse que los partidos estén en condiciones de cumplir con sus fines de forma permanente y continua.
- 59 De ahí que es evidente que la aplicación del criterio emitido en la cadena impugnativa que impide que los partidos políticos estén en posibilidad de ahorrar para la consecución de sus fines, no puede sostenerse tomando como base el razonamiento desarrollado en la ejecutoria emitida en el recurso con clave SUP-RAP-758/2017, enunciando de manera general que en este se estableció la obligación de devolver los remanentes de los gastos en atención al principio de anualidad.
- 60 La razón de lo anterior es que, si bien se decretó dicha obligación, en ese precedente nunca fue materia de impugnación lo previsto en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización; así como tampoco fue tema de análisis la posibilidad de ahorrar de un partido político para la compra de bienes inmuebles, a través de un fideicomiso.



- 61 Bajo las consideraciones expuestas, este órgano jurisdiccional estima que no se debió convalidar la aplicación del artículo 150, párrafo 11, del Reglamento de Fiscalización, porque **lo correcto era realizar una interpretación conforme de ese numeral a la luz del artículo 41, bases I y II, de la Constitución General que prevé los fines constitucionalmente válidos de los partidos políticos y, un régimen jurídico propio y específico en cuanto a la fiscalización de los recursos otorgados a estos.**
- 62 La interpretación constitucional ha partido del hecho de lograr la unicidad de sus contenidos, y la armonización del sistema de fuentes, por ello, un presupuesto lo constituye la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico. Por tanto, el referido método interpretativo tiene lugar cuando una situación concreta no está regulada dentro del entramado jurídico, buscando una solución al amparo de la interpretación que sea congruente con los principios postulados en la Constitución Federal a la que cualquier ordenamiento legal debe subordinarse⁶.
- 63 Para lograr la conservación del núcleo esencial de cualquier norma jurídica, una de las técnicas consiste en la **interpretación conforme** que, para el caso que se analiza, debe hacerse a la luz de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución, en el que se prevén las bases para el financiamiento de los partidos políticos.
- 64 En el caso concreto estamos ante un problema de indeterminación del Derecho, que posibilita la interpretación conforme, por la existencia de justificaciones o razones subyacentes a los mandatos normativos.

⁶ Tesis: P. IV/2008, de rubro: **“INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN”**. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008*, P. 1343.

SUP-REC-186/2022

65 No se trata de excluir o establecer excepciones a las reglas, de manera discriminada y discrecional, sino que es el propio ordenamiento jurídico el que permite interpretar o dar sentido a las normas jurídicas en aquellos casos en los que **las reglas establecidas por el legislador o la autoridad administrativa con facultades reglamentarias no abarquen todos los supuestos** que en vía de acción se pueden presentar.

66 Es ampliamente reconocido en la justicia constitucional que los jueces pueden interpretar las reglas cuando algún supuesto está fuera del alcance de la prescripción normativa, siempre y cuando la interpretación sea acorde con los principios que informan o constituyen el sistema jurídico de que se trate, en este caso la norma de adecuación es la propia Constitución.

67 En efecto, de una interpretación conforme del numeral cuestionado y aplicado por la responsable, a la luz del artículo 41, bases I y II de la Constitución, así como de una interpretación sistemática de éste con las normas legales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos se desprende que los partidos políticos sí pueden generar ahorros a través de un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles.

- Como se señaló, la Constitución prevé un régimen jurídico propio y específico, por cuanto al otorgamiento de prerrogativas y fiscalización de los partidos.
- La rendición de cuentas del financiamiento ordinario permanente tiene una naturaleza continua al tratarse de actividades que realizan los partidos políticos de forma preponderante para su sostenimiento operativo.



- La Ley de Partidos⁷ y el Reglamento de Fiscalización⁸ establecen la posibilidad de los partidos políticos de constituir fideicomisos para sus recursos líquidos y como supuesto de autofinanciamiento.
- La norma aplicada y cuestionada (artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización) prevé una salvaguarda para restringir las transferencias de los CEE a los órganos centrales de los partidos políticos.
- Al artículo 150, numeral 11, cabe interpretarlo de acuerdo con el criterio del objeto y la finalidad que busca la norma, que en el caso es que los órganos estatales de los partidos políticos no transfieran recursos a los órganos centrales, salvo en las tres excepciones previstas en la normativa.
- Esa disposición tiene como objeto y finalidad que los órganos estatales **gocen de autonomía en su funcionamiento y en la administración de sus recursos.**
- La norma del reglamento se puede interpretar conforme a la Constitución, en el sentido que los CEE pueden hacer transferencias de recursos a los órganos centrales cuando el objeto sea la adquisición o reparación de inmuebles, **precisamente porque esa actuación redunde en beneficio de los propios órganos estatales.**
- Esa interpretación garantiza el margen de libertad de administración de los recursos de los partidos políticos, porque permite planear y plantear estrategias para que esos entes políticos se robustezcan en las entidades federativas que se consideren pertinentes.

⁷ En el artículo 57 del citado ordenamiento.

⁸ Artículo 113, del Reglamento de Fiscalización.

SUP-REC-186/2022

- 68 En ese sentido, esta Sala Superior estima que es a la luz del artículo 41, Bases I y II de la Constitución que se debe interpretar el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, ya que se trata de la posibilidad que tiene un partido político de generar un ahorro para la compra de bienes inmuebles a través de un fideicomiso.
- 69 De ahí que, contrario a lo convalidado por Sala Regional Xalapa no se debe restringir el derecho que tiene el recurrente sobre la libertad financiera de presupuestar objetivos económicos que beneficien su patrimonio en el ejercicio fiscal en que recibió los recursos, en pleno apego al cumplimiento del destino de recursos.
- 70 Aunado a la interpretación conforme, esta Sala Superior considera que **interpretar la disposición reglamentaria de referencia de forma contraria hace que se vuelva irracional**, pues se pasa por alto que las actividades realizadas por los partidos políticos en los ejercicios fiscales ordinarios tienen como característica principal **desarrollar actividades continuas y cumplir fines concretos**.
- 71 De igual forma, en la implementación del principio de anualidad presupuestal en la aplicación del artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización **genera la necesidad de ampliar los supuestos por los que los comités de los partidos políticos en los estados pueden realizar transferencia a sus comités nacionales**, previstos en la citada norma reglamentaria.
- 72 Importa señalar que antes de la implementación del principio de anualidad a la contabilidad de los partidos políticos que exige la devolución de recursos públicos no comprobados ni devengados, no se consideró necesario establecer motivo diverso para la que los comités estatales partidistas realizaran transferencias para la operación ordinaria al comité ejecutivo nacional a los previstos en el



artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización –*pago de proveedores, de prestadores de servicios y de impuestos*–.

73 Lo anterior, representa una de las complejidades que se actualizan al instrumentar el reintegro de recursos no devengados de gasto ordinario y específico no ejercido, que afectó el modelo de fiscalización originalmente diseñado.

74 A partir de la implementación del mencionado principio de anualidad, una forma lícita de los partidos políticos para generar ahorros y destinar los recursos a fines lícitos, por ejemplo, la compra de inmuebles es la constitución de un fideicomiso. Ello en el entendido de que se dé cumplimiento a las disposiciones electorales, financieras y fiscales conducentes.

75 De igual forma, otro elemento que debe considerarse en la aplicación del artículo 150 reglamentario en cita, es que **no existe disposición legal electoral que prohíba la constitución de fideicomisos**, siempre y cuando se cumpla con los fines expresamente establecidos en la normativa para los partidos políticos, con las disposiciones electorales, fiscales y financieras aplicables.

76 Por ejemplo, la Ley General de Partidos y el Reglamento de Fiscalización establecen la posibilidad de los partidos políticos de constituir fideicomisos para sus recursos líquidos y como supuesto de autofinanciamiento.

77 Por su parte, los Lineamientos para el reintegro de remanentes prevén la constitución de fideicomisos para las reservas de contingencias y obligaciones, los cuales deben informar a la Unidad Técnica de Fiscalización dentro de los 10 días siguientes a que ello ocurra.

78 Para tal fin, se establecen los requisitos que el partido político debe cumplir y la documentación que debe presentar a la autoridad fiscalizadora.

SUP-REC-186/2022

79 Por lo expuesto, a fin de armonizar la obligación de los partidos políticos de realizar la devolución de remanentes, con la posibilidad de realizar transferencias de los comités ejecutivo estatales al comité ejecutivo nacional, prevista en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, esta Sala Superior considera que la vulneración a dicha disposición reglamentaria *–que limita solamente a pagos en tres supuestos: proveedores, prestadores de servicios e impuestos–* debe sancionarse únicamente como **falta formal**.

80 Lo anterior, a fin de que los partidos políticos no vean restringidos los motivos para que los comités estatales destinen a su comité nacional recursos públicos estatales, en el entendido de que siempre y cuando se trate de fines lícitos, que los recursos se destinen a la realización de las actividades necesarias, permanentes y multianuales de los partidos, es decir, que se utilicen para la consecución de sus fines y para su permanencia. Esto es, el destino de tales recursos sigue sujeto a las reglas de fiscalización.

81 Por tanto, se concluye que, en este caso concreto, Morena no está obligado a reintegrar a la Tesorería de la Federación los remanentes del financiamiento público destinados al fideicomiso para la compra de inmuebles que es materia de controversia en el presente asunto.

82 En consecuencia, se determina que el principio de anualidad no debe ser impedimento para que el recurrente pueda generar ahorros mediante la constitución de un fideicomiso que se apegue a la normativa electoral, financiera y fiscal y a los fines específicamente previstos del gasto ordinario.

QUINTO. Argumentos de legalidad.

83 Por lo que hace a los argumentos de Morena encaminados a evidenciar violaciones a los principios de exhaustividad, tipicidad, y *non bis in ídem*; indebida valoración de agravios respecto a gastos de



traducción a lenguas originarias; así como la realización de un indebido cálculo del remanente, esta Sala Superior considera inoperantes los agravios, porque no revisten temas de constitucionalidad alguno, sino que versa sobre temas de mera legalidad.

- 84 Aunado a que ha sido criterio de esta Sala Superior que la sola mención de violación a principios constitucionales no constituye un auténtico aspecto de constitucionalidad y tampoco actualizan de manera automática la procedencia del recurso.

SEXTO. Efectos.

- 85 Conforme a lo expuesto al resultar **fundado** el agravio del recurrente, respecto de la interpretación restrictiva del artículo 150 del Reglamento de Fiscalización, lo procedente es **revocar lisa y llanamente, en lo que fue materia de impugnación:**

a) La sentencia SX-RAP-47/2022 y acumulado y,

b) La resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relacionada con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de Morena, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.

- 86 Ahora bien, no se pasa por alto que en la sentencia SUP-RAP-758/2017 esta Sala Superior estableció la obligación de los partidos políticos de devolver el financiamiento ordinario no devengado ni comprobado, que es el criterio contrario al que aquí se resuelve.

- 87 No obstante, la presente ejecutoria propone una nueva reflexión a ese respecto, en tanto se establece una excepción al principio de anualidad para los fidecomisos destinados a la adquisición y mejora de bienes inmuebles.

SUP-REC-186/2022

- 88 Lo anterior se traduce en un ejercicio más eficiente del financiamiento que reciben los partidos políticos como entidades de interés público.
- 89 Ello en el entendido que el manejo, destino, registro y comprobación de tales recursos serán vigilados, verificados y fiscalizados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como parte de funciones en materia de fiscalización.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de impugnación, la sentencia impugnada para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes, y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes anuncian la emisión de un voto particular conjunto y con el voto concurrente de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON EL SUP-REC-186/2022⁹

De manera respetuosa, disentimos del sentido y las consideraciones que sustentan la sentencia aprobada por la mayoría, conforme a lo siguiente: *i)* el recurso de reconsideración es improcedente, porque el asunto no conlleva un estudio de una cuestión propiamente de constitucionalidad, aunado a que no se advierte la posibilidad de fijar un criterio de relevancia y trascendencia, y *ii)* en lo que respecta al fondo de la controversia, consideramos que fue correcta la determinación de la Sala responsable, la cual validó lo determinado por el Consejo General del INE en el sentido de que las transferencias realizadas por los comités directivos estatales (en adelante CEE) al Comité Ejecutivo Nacional de MORENA (en adelante CEN) no encuadraban en ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 150, párrafo 11, del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), por lo que procedía confirmar la sentencia dictada en los expedientes SX-RAP-47/2022 y acumulado.

1. Precisión de la materia de controversia

En el Dictamen consolidado, la autoridad responsable observó que los CEE realizaron transferencias al CEN que no están permitidas por la normativa. La autoridad responsable consideró que la compra de inmuebles, por medio de un fideicomiso, no encuadra en lo previsto por el artículo 150, párrafo 11, del RF. Al respecto, las transferencias de los CEE al CEN para conformar un fideicomiso y para la eventual compra de bienes inmuebles no encuadran en ninguno de los tres supuestos del precepto reglamentario, particularmente como una transferencia para el pago de proveedores.

La Sala responsable señaló que esos tres supuestos solamente son aplicables cuando se tienen registrados saldos en la contabilidad local, lo

⁹ En la elaboración de este voto particular participaron Roxana Martínez Aquino, Augusto Arturo Colín Aguado, José Alberto Montes De Oca Sánchez y Elizabeth Vázquez Leyva.

SUP-REC-186/2022

cual no ocurrió en este caso, porque la compra de los inmuebles se pretendía realizar a futuro. De esta manera, el Consejo General del INE concluyó que, aunque el partido pretendía justificar que los recursos serían para el pago de proveedores, no se estaba en el supuesto previsto en la normativa.

En consecuencia, el Consejo General del INE determinó que **el CEN recibió transferencias no permitidas por la normatividad**, por un importe de trescientos setenta y dos millones cuatrocientos sesenta y un mil ochocientos cuarenta pesos (\$372,461,840.00 m. n.). Por ello, se le ordenó devolver los recursos públicos a los CEE dentro de los sesenta días naturales siguientes a que la resolución quedara firme, para el efecto de que los CEE –a su vez–, reintegraran los recursos.

Derivado de esa determinación, en relación con los informes de los diversos CEE, la autoridad electoral impuso las respectivas sanciones consistentes en una multa equivalente al diez por ciento (10 %) de los montos involucrados y reiteró la orden de que se reintegraran los recursos, señalando la posibilidad de que se constituyeran fideicomisos en el ámbito estatal.

La postura de MORENA a lo largo de la serie juicios que se han sostenido en este asunto es, esencialmente, que realizó sus operaciones de conformidad con la normativa aplicable en materia de fiscalización, debido a que las transferencias de los CEE al CEN se realizaron con la finalidad de hacer un pago a proveedores (en términos del numeral 11 del artículo 150 del RF). Lo anterior, porque los recursos –a su vez– fueron transferidos por el CEN a un fideicomiso que constituyó con el objeto de adquirir inmuebles para los CEE (con respaldo en los Lineamientos para determinar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, el procedimiento para reintegrarlo), siendo que dichas operaciones de compraventa se realizarían con empresas del Registro Nacional de Proveedores.



Así, el partido recurrente ha argumentado que, en todo caso, se debían instaurar los procedimientos oficiosos correspondientes, para dar seguimiento a los recursos y comprobar que efectivamente se emplearon con ese objeto, a partir de lo cual se podría comprobar si incurrió en una infracción o no. Es por esta misma razón que ha estimado que los recursos de las transferencias de los CEE al CEN no deben considerarse para calcular los remanentes que debe reintegrar.

En cambio, la posición del Consejo General del INE –la cual fue convalidada por la Sala Regional– se ha centrado en que las transferencias que el partido político realizó de los CEE al CEN en el año dos mil veinte, no encuadran en ninguna de las hipótesis del párrafo 11 del artículo 150 del RF, debido a que –para que la operación sea regular– es preciso que se realice con el objetivo de pagar un gasto registrado en la contabilidad del año correspondiente; es decir, una erogación efectivamente materializada. Así, a consideración de la autoridad responsable, la normativa en materia de fiscalización no respalda la realización de ese tipo de transferencias para un gasto a futuro, ni siquiera a través de la constitución de un fideicomiso destinado a uno de los fines permitidos mediante los Lineamientos, como lo es la adquisición de inmuebles a proveedores debidamente registrados.

2. Requisito especial de procedencia

Estimamos que el recurso de reconsideración no cumple con el requisito especial para que se justifique su procedencia, conforme a lo siguiente.

En primer lugar, **en ningún momento previo a la interposición del recurso de reconsideración se formularon planteamientos sobre la inconstitucionalidad de la normativa aplicable, específicamente del numeral 11 del artículo 150 del RF.** Por tanto, la valoración realizada en el marco del procedimiento de fiscalización, y a partir del recurso de apelación conocido por la Sala Regional, se centró en si las operaciones bajo estudio encuadraban o no en uno de los supuestos permitidos para que los CEE transfirieran recursos al CEN (pago a proveedores mediante un fideicomiso destinado a la compra a futuro de inmuebles). Ese estudio

SUP-REC-186/2022

conlleva un problema de calificación, es decir, si el supuesto de hecho acreditado encuadra en la hipótesis normativa aplicable, lo cual de manera ordinaria y consistente se ha considerado como una cuestión de estricta legalidad.

La Sala responsable se limitó a analizar los agravios planteados desde esa perspectiva, porque el partido recurrente en ningún momento planteó que la normativa reglamentaria era inconstitucional o que resultaba necesaria una interpretación conforme a determinados principios constitucionales. Tanto al responder el oficio de errores y omisiones como al presentar una impugnación en contra de las determinaciones del Consejo General del INE, MORENA basó su postura en que las transferencias de los CEE al CEN realizadas en el ejercicio dos mil veinte sí se ajustaron al párrafo 11 del artículo 150 del RF y a las disposiciones aplicables de los Lineamientos, debido a que se destinaron a un fideicomiso por medio del cual se adquirirían inmuebles con empresas que estaban inscritas en el Registro Nacional de Proveedores.

En el caso, la Sala Xalapa señaló sobre el tema con respecto a transferencias de los CEE al CEN, que el Reglamento de Fiscalización únicamente permite que los recursos locales se transfieran al nacional por tres causales: pago de proveedores, pago de prestadores de servicios y pago de impuestos registrados en la contabilidad local. Estimó que dicha norma tenía como finalidad evitar que los sujetos obligados pierdan la independencia financiera y se destinen los recursos locales a los fines del partido político en la respectiva entidad federativa, así como que las entidades de interés público se desarrollen conforme a sus objetivos democráticos, de acuerdo al principio de imparcialidad. Asimismo, externó que dicha porción normativa ya fue revisada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-51/2017 y acumulados, en el cual se estimó que era una norma válida.

Además, conforme a las constancias que integraban el expediente, la Sala responsable consideró que el partido político no justificó por medio de



documentación que el destino final de las transferencias se encontrase en alguno de los tres supuestos permitidos por la normativa. Específicamente, el partido señaló que las transferencias correspondían al pago de un fideicomiso para la adquisición y remodelación de bienes inmuebles propios del CEE. Por ello, la autoridad fiscalizadora estimó que las transferencias se realizaron para la compra futura de inmuebles, los cuales supuestamente se realizarían a proveedores registrados ante el Instituto Nacional Electoral. De esta manera, la Sala Xalapa estimó que MORENA vulneró lo dispuesto en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, y que dichas transferencias obstaculizaban la función fiscalizadora al dificultar el rastreo de los recursos.

Ahora bien, cabe reconocer que en la demanda del recurso de reconsideración se establecen argumentos dirigidos a justificar que **el análisis del asunto implica el estudio de una cuestión propiamente de constitucionalidad**. A continuación se sintetizan estos argumentos:

- Que el INE determinó la disolución del fideicomiso para exigir la creación de treinta y dos fideicomisos locales, la devolución de los recursos a su origen y una sanción adicional, con lo que se violentan los principios de autodeterminación y autoorganización. Además, externó que las indicaciones que recibió del INE para lograr una mayor facilidad en el rastreo de recursos de fiscalización, **no pueden estar por encima de los preceptos y principios constitucionales que existen a favor de los partidos políticos**. Sobre esta temática, la Sala Regional omitió pronunciarse, aun a sabiendas de que se trata de un tema trascendental para la vida política del país, y que no requiere de un análisis de mera legalidad.
- **La Sala Xalapa se limitó a realizar un análisis de mera legalidad sobre las cuestiones planteadas, que efectivamente eran de naturaleza constitucional**. Las determinaciones del INE, basadas en sus propias normas reglamentarias y en su interpretación, **colisionan con preceptos de orden constitucional y tienen**

SUP-REC-186/2022

consecuencias que obstaculizan el ejercicio de derechos de la misma naturaleza.

- Por su relevancia, **el asunto involucraba la necesidad de realizar un estudio sobre la idoneidad de las normas de carácter reglamentario y su regularidad constitucional**, ya que se trata de actos de carácter novedoso, únicos y excepcionales, los cuales son contrarios a la Constitución general, puesto que al materializarse conllevan de forma implícita una interpretación restrictiva que, de establecerse como un criterio general en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, atentaría en contra de su libre determinación.
- Una interpretación como la que realizó el INE, en torno a la actualización o no de los supuestos permitidos para la transferencia de recursos, establecidos en el artículo 150, párrafo 11, del RF, es restrictiva, pues implica que la autoridad electoral imponga límites a cuestiones que son básicas y trascendentales para la autoorganización de los partidos, lo que también implica que basta el solo hecho de que no se presenten en el SIF documentos soporte de la operación financiera de compraventa de inmuebles con esos recursos para tener por desconocido su destino.
- La Sala Regional desarrolló un análisis de mera legalidad, en cuanto que implica solamente la subsunción de la hipótesis al caso concreto, **sin poner en duda si las razones para considerar las hipótesis aplicables son válidas/constitucionales o no.**
- **La interpretación a la normativa es contraria al artículo 134 de la Constitución general**, porque no permitió el ahorro en gastos de administración y notariales que cada fideicomiso estatal implica.
- **La Sala Superior debe revisar si la norma reglamentaria se aleja del parámetro de regularidad constitucional y convencional en este tipo de casos**, al hacer nugatorios otros derechos como la libre determinación y la posibilidad del cumplimiento de los fines democráticos de los partidos para los cuales fueron creados, lo cual se surte al buscar acrecentar su patrimonio de manera efectiva



mediante la compra de inmuebles para sus sedes de comités ejecutivos estatales. Esto, al establecer de manera restrictiva solo 3 posibilidades para realizar transferencias válidamente entre los CEE y los CEN de los partidos, sin considerar que existen otras figuras válidamente aplicables, como los fideicomisos, que requieren para su operación un marco excepcional de aplicación de dicha regla.

En ese sentido, la sentencia sostiene que **la controversia involucra el análisis de la regularidad constitucional de la norma con base en la cual se prohíbe a un partido político realizar ahorros**, así como que en el asunto se plantea una controversia sobre la **racionalidad del artículo 150, numeral 11, del RF, a la luz de lo previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución general**.

Contrario a ello, consideramos que los problemas jurídicos que se han planteado a lo largo de la cadena impugnativa se refieren a cuestiones de estricta legalidad, es decir se refieren a la interpretación de la normativa y a la valoración con respecto a si las operaciones realizadas encuadran en los supuestos permitidos para las transferencias de los CEE al CEN. Por tanto, la actual materia de controversia carece de aspectos de constitucionalidad, pues la litis se ha circunscrito en si las transferencias del ámbito local al nacional se realizaron conforme a lo establecido en el Reglamento de Fiscalización y si se encuentra acreditado por medio de la documentación ofrecida por el instituto político.

Es importante señalar que el partido recurrente en ningún momento había planteado que el artículo 150, párrafo 11, del RF fuese inconstitucional, o bien, que a partir de la consideración de determinados principios constitucionales se debía integrar un nuevo supuesto de permisión para las transferencias de los órganos directivos locales al nacional. Por ello, estimamos que el partido recurrente pretende justificar que existe un análisis de la constitución de fideicomisos y del principio de anualidad al que están sujetos los recursos públicos entregados a los partidos políticos.

SUP-REC-186/2022

De esta manera, al tratarse de cuestiones novedosas que no fueron puestas a consideración de las autoridades responsables, no es viable realizar un estudio de los planteamientos de constitucionalidad que hace valer hasta esta instancia extraordinaria de revisión, puesto que ello implicaría modificar o ampliar la materia de la controversia.

Por una parte, el partido recurrente no formuló este tipo de argumentos al responder el oficio de errores y omisiones de la autoridad fiscalizadora. La Sala Superior ha considerado consistentemente que, en el marco de la revisión de los informes de ingresos y gastos, los agravios deben formularse en un primer momento al responder el oficio de errores y omisiones, por lo que el hecho de que se presenten hasta la instancia jurisdiccional implica que se trata de un planteamiento novedoso con base en el cual no podría dejarse sin efectos la resolución controvertida.¹⁰

Por otra, esos planteamientos tampoco se hicieron valer en los recursos de apelación que motivaron la sentencia controvertida, ya que la Sala Superior cuenta con diversos precedentes en los cuales ha considerado el incumplimiento del requisito especial de procedencia cuando los argumentos sobre la constitucionalidad de una norma electoral son novedosos, ante la inviabilidad de realizar el estudio correspondiente.¹¹ También cabe destacar que la procedencia de los recursos de reconsideración no se genera a partir de la manera como –a consideración de la parte recurrente– debió resolverse la controversia, sino atendiendo a las cuestiones efectivamente planteadas en las distintas instancias.

Ahora bien, tampoco compartimos que el recurso de reconsideración es procedente, porque el asunto presenta una situación que permite establecer un criterio de importancia y trascendencia para el sistema jurídico nacional y electoral.

¹⁰ A manera de ejemplo, las sentencias SUP-RAP-293/2021, SUP-RAP-13/2021, SUP-RAP-109/2019, SUP-RAP-22/2019, SUP-RAP-335/2018, SUP-RAP-65/2018 y SUP-RAP-199/2017.

¹¹ Véanse las sentencias SUP-REC-257/2022 y acumulados, SUP-REC-262/2021, SUP-REC-137/2018, SUP-REC-118/2018 y SUP-REC-105/2018.



En el escrito de demanda, MORENA desarrolla diversas razones orientadas a justificar la relevancia de las cuestiones por resolver como si la normativa analizada a la luz del principio de anualidad restringe el derecho al financiamiento público a que tienen los partidos políticos, al obligarles a regresar el remanente por no encuadrar en alguno de los supuestos del artículo 150, numeral 11, del RF. Así, la sentencia aprobada concluye que se puede emitir un criterio sobre la racionalidad del precepto, en la medida en que restringe la posibilidad de que los CEE realicen transferencias al CEN exclusivamente para el pago de proveedores, de prestadores de servicios y del pago de impuestos.

De ello, consideramos que el asunto no es trascendente porque los problemas jurídicos efectivamente planteados ya han sido respondidos por esta Sala Superior en diversos precedentes. Por ejemplo, que el principio de anualidad debe regir en el otorgamiento del financiamiento público, en lo que fue materia de resolución en la sentencia SUP-RAP-758/2017 y SUP-RAP-151/2021. También, en el expediente SUP-RAP-51/2017 y acumulados, esta Sala Superior ya evaluó la constitucionalidad del artículo 150, numeral 11, del RF. Lo anterior, refuerza que no se está ante el análisis de una cuestión novedosa.

Por estas razones, estimamos que el recurso de reconsideración no satisface el requisito especial de procedencia.

3. Estudio de fondo de la controversia

a) Precisiones en torno a los problemas jurídicos por resolver

Es importante iniciar este apartado precisando las cuestiones que no están a discusión en el asunto, lo cual es necesario para realizar una adecuada delimitación de los problemas jurídicos por resolver.

En primer lugar, **en el caso, no se trata de definir si los partidos políticos pueden ahorrar los recursos que no gastaron en un ejercicio fiscal y si para ello es válido que utilicen un fideicomiso con el objetivo lícito de**

SUP-REC-186/2022

adquirir bienes inmuebles. En el asunto SUP-RAP-758/2017, esta Sala Superior determinó con claridad que, por regla general, los partidos políticos tienen que devolver los recursos que no utilizaron y vinculó al INE para que emitiera lineamientos para la reintegración de los remanentes.

En cumplimiento a dicha sentencia, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para determinar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, así como el procedimiento para reintegrarlo (en adelante “Lineamientos”); en los Lineamientos estableció una excepción a la obligación de devolución de los remanentes, al disponer la posibilidad de **generar reservas para contingencias y obligaciones por tres conceptos (adquisición y remodelación de inmuebles propios; para pasivos laborales y para contingencias) (artículos 2 y 3)**. Además, se estableció el deber de constituir fideicomisos para realizar las mencionadas reservas para contingencias y obligaciones (artículo 12). Esta Sala Superior confirmó los lineamientos mediante la sentencia SUP-RAP-140/2018.

Esto refleja con claridad que los partidos sí pueden remitir los recursos remanentes a un fideicomiso, con fines en específico, tales como la adquisición de inmuebles. El Consejo General del INE reconoció expresamente esa posibilidad al emitir las determinaciones controvertidas y no hizo ningún pronunciamiento que pueda entenderse en un sentido opuesto.

En segundo lugar, con base en la premisa señalada previamente, en el caso tampoco está en tela de juicio la legalidad del fideicomiso que constituyó MORENA. Es claro que dicho instrumento se creó con un objeto lícito, consistente en la adquisición de bienes inmuebles, lo cual está permitido expresamente en los Lineamientos.

En tercer lugar, tampoco es una cuestión a debate la aplicabilidad del principio de anualidad en relación con los recursos remanentes que son transferidos a este tipo de fideicomisos. **El Consejo General del INE no**



emitió ningún razonamiento en torno a que la posibilidad de transferir remanentes a un fideicomiso con el fin de adquirir inmuebles está sujeta a una restricción temporal regida por el principio de anualidad. De hecho, como se ha explicado, en los Lineamientos se prevén excepciones a la exigencia de reintegración de los recursos no gastados, lo cual conlleva que las reservas para contingencias y obligaciones, por su propia naturaleza, no están sujetas al principio de anualidad. Los recursos pasan al fideicomiso para ser utilizados en los fines específicos para los cuales se creó, sin que haya una condición temporal al respecto.

Por último, también es importante tener en cuenta que el INE no ordenó la disolución del fideicomiso nacional, sino que determinó que se debían devolver los recursos provenientes de los CEE, debido a que se trataron de transferencias no permitidas, y que, en todo caso, el partido político conservaba la posibilidad de constituir los respectivos fideicomisos locales con los recursos provenientes de cada entidad federativa.

A partir de lo expuesto, no compartimos el enfoque que se incluye en la sentencia, puesto que se basa en ideas imprecisas y que, por tanto, llevan a encuadrar la problemática de forma equivocada. En nuestra opinión, las dos cuestiones principales por resolver consisten en: *i)* si la transferencia de recursos de los CEE al órgano directivo federal encuadraron en alguno de los supuestos permitidos por el numeral 11 del artículo 150 del RF, considerando que se remitieron a un fideicomiso con el objeto de compraventas a futuro de inmuebles a empresas registradas como proveedores, y *ii)* en caso de que se determine que las transferencias fueron indebidas, si ello se traduce en la exigencia de reintegrar los recursos involucrados.

La cuestión no está en definir si los partidos pueden ahorrar sus remanentes y para qué fines, sino en cómo pueden hacerlo. La postura del partido recurrente es que pueden transferir los recursos locales al CEN, para que dicho órgano –a su vez– los remita a un fideicomiso nacional que se

SUP-REC-186/2022

apegará a los fines para los que se constituyó, en este caso, la adquisición de inmuebles.

En cambio, el Consejo General del INE consideró que no es válida esa triangulación, debido a que implicaría una transferencia de recursos locales a un órgano federal con un objetivo distinto a los permitidos en el numeral 11 del artículo 150 del RF. De esta manera, contrario a la perspectiva de la sentencia aprobada por la mayoría de nuestros pares, la orden de la autoridad electoral de devolver los recursos y de reintegrarlos no se basó en la consideración de que los partidos políticos tienen prohibido generar ahorros para el cumplimiento de sus fines; sino en que la forma como se hizo en este caso fue irregular, al mediar una transferencia indebida de recursos locales al órgano nacional. Por tanto, el Consejo General del INE reconoce la posibilidad de que se constituyan fideicomisos para la adquisición de inmuebles con los remanentes de un ejercicio fiscal, bajo la condición de que se trate de recursos del mismo ámbito.

Cabe reconocer que la limitación definida por el INE puede conllevar mayores gastos de operación para los partidos políticos, pues no podrían concentrar los recursos de todos sus ámbitos en un solo fideicomiso, sino que tendrían que constituir un fideicomiso por cada ámbito. Sin embargo, esa implicación no conlleva una afectación al derecho a recibir financiamiento público, al derecho de autodeterminación o algún otro principio constitucional.

b) Críticas específicas a la sentencia

En la sentencia se establece la necesidad de realizar una interpretación del artículo 150, numeral 11, del RF, conforme a lo previsto en la Constitución sobre el financiamiento de los partidos políticos, a partir de lo cual se determina que sí tienen la posibilidad de generar ahorros para programar la adquisición de bienes inmuebles, a partir del remanente de sus gastos ordinarios. Como hemos señalado, la propia normativa reconoce a los partidos políticos esa posibilidad, pero esta no es irrestricta, sino que se debe desplegar de conformidad con la regulación de la materia.



En la determinación se considera que del régimen constitucional del financiamiento a los partidos políticos **no es posible desprender como consecuencia la obligación del reintegro de los recursos de los gastos ordinarios**. En ese sentido, se establece que no se debió convalidar la aplicación del artículo 150, párrafo 11, del RF, a la luz del principio de anualidad, porque lo correcto era realizar una interpretación conforme al artículo 41, bases I y II, de la Constitución general, a partir de lo cual se desprende que los partidos políticos sí pueden generar ahorros a través de un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles.

Adicionalmente, en la resolución se establece que el precepto reglamentario se puede interpretar conforme a la Constitución, **en el sentido de que los CEE pueden hacer transferencias de recursos a los órganos centrales cuando el objeto sea la adquisición o reparación de inmuebles, precisamente porque esa actuación redundará en un beneficio para los propios órganos estatales**.

En este punto, cabe reiterar que la autoridad electoral y la Sala Regional no desconocieron la posibilidad de que los partidos políticos generen ahorros mediante un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles, de modo que esa tampoco fue la razón por la que se estimó que en este caso se debían de reintegrar los recursos. También es pertinente destacar que en ningún momento se ha empleado el principio de anualidad como uno de los respaldos para justificar que se actualizó una infracción en materia electoral.

Por otra parte, en la sentencia se realiza un salto argumentativo y, por ende, un falacia, para intentar justificar que se debe integrar un supuesto nuevo de permisión para la transferencia de los recursos locales a los órganos federales, lo cual ni siquiera se ajusta a la materia de controversia del presente asunto a lo largo de la cadena impugnativa. Como lo hemos precisado, el problema consiste en definir si las operaciones reportadas por MORENA encuadran o no en el supuesto de pago a proveedores, que es uno de los supuestos permitidos por el numeral 11 del artículo 150 del RF.

SUP-REC-186/2022

En la decisión se insiste en reiteradas ocasiones que los partidos políticos pueden constituir fideicomisos para la adquisición de inmuebles. Asimismo, se señala que, a fin de armonizar la obligación de los partidos políticos de realizar la devolución de remanentes, con la posibilidad de realizar transferencias de los CEE al CEN, prevista en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, esta Sala Superior considera que la vulneración a dicha disposición reglamentaria (que se limita solamente a tres supuestos: el pago de proveedores, de prestadores de servicios y el pago de impuestos) debe sancionarse únicamente como falta formal.

Dicha consideración genera confusión, porque supone un reconocimiento de que sí se actualizó una irregularidad en materia de fiscalización, pero que esta solo debe de ser calificada como formal y no sustantiva o de fondo.

Por último, se concluye que MORENA no está obligado a reintegrar los remanentes de financiamiento público destinados al fideicomiso para la compra de inmuebles y que el principio de anualidad no debe de ser impedimento para que el recurrente pueda generar ahorros. También se razona que, si bien en la sentencia SUP-RAP-758/2017 se estableció la obligación de los partidos políticos de devolver el financiamiento ordinario no devengado, en el asunto se propone una nueva reflexión al respecto, a partir de reconocer una excepción al principio de anualidad para los fideicomisos destinados a la adquisición y mejora de bienes inmuebles.

Lo expuesto refleja que la sentencia no atiende a las problemáticas efectivamente planteadas y que se propone justificar la regularidad de las operaciones realizadas por MORENA, a partir de señalamientos genéricos sobre el principio de anualidad, el régimen constitucional de financiamiento de los partidos políticos y un presunto derecho de los partidos de generar ahorros a través de fideicomisos destinados a la compra de inmuebles. En todo caso, estimamos que en la sentencia no se hace un ejercicio de definición sobre el sentido y alcance de algún precepto constitucional que nos permita construir un parámetro a partir del cual se justifique la



valoración propuesta en torno a la interpretación del numeral 11 del artículo 150 del RF.

Respecto a los efectos de la sentencia, consideramos que existió un cambio de criterio respecto de sostener que el financiamiento público ordinario y de actividades específicas se regían por los principios de anualidad, racionalidad y austeridad, por lo que procedía el reintegro de los recursos no devengados o no comprobados correspondientes al ejercicio anual a que los partidos políticos puedan, al final del año, crear fideicomisos con los recursos no devengados o no comprobados y, con ello, no tener remantes que reintegrar.

Es decir, la sentencia aprobada ocasiona que esta Sala Superior se haya separado de lo sostenido en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-758/2017 sobre el financiamiento público otorgado a los partidos políticos para al desarrollo de actividades ordinarias y específicas. Incluso, dicho criterio repercutiría en lo sostenido en el SUP-RAP-647/2015 sobre el reintegro de los recursos públicos no devengados o no comprobados que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, así como en las Tesis XVII/2016 de rubro **GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO** y XXIX/2016 de rubro **GASTOS DE CAMPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO.**

De esta manera, sostenemos que no debió validarse la transferencia de recursos públicos locales no devengados próximos a finalizar el año calendario en el que fueron entregados al ámbito nacional para crear esquemas financieros que permitan reducir la cantidad de recursos que deben ser reintegrados a las tesorerías. Esto se traduce en una vulneración al principio de anualidad presupuestal, al manejo adecuado de los recursos públicos, a la independencia financiera para el cumplimiento de actividades, a la debida repartición del financiamiento público y al control contable de las operaciones de los partidos políticos.

SUP-REC-186/2022

Lo anterior, no se traduce en sostener que consideramos que los partidos políticos no pueden generar ahorros a través de un fideicomiso para algún fin como la compra de inmuebles, ya que es válido a partir de una interpretación conforme del artículo 41, bases I y II, de la Constitución general, sino que se permitió de manera indebida crear mecanismos para eludir el reintegro de los recursos, lo cual contraviene al principio de anualidad y austeridad, así como a la administración eficiente y transparente de los recursos públicos. En esas condiciones, el criterio mayoritario puede incentivar fraudes a la Constitución.

c) Razonamientos del disenso

En el artículo 41, base II, de la Constitución general, se establece que se garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y se establecerán las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El artículo 116, fracción IV, inciso g), del mismo ordenamiento, contempla que los partidos políticos recibirán financiamiento público de forma equitativa para sus actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público que se distribuirá de forma equitativa para desarrollar sus actividades y la ley correspondiente determinará la manera en que se otorgará dicho financiamiento.¹² Al tratarse de recursos públicos, la Constitución general, en su artículo 134, establece que se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, los partidos políticos nacionales podrán recibir recursos públicos locales si obtienen el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que

¹² Artículos 50 y 51 de la Ley de Partidos.



se trate, lo cual se determinará con base en las legislaciones locales respectivas.¹³

Ahora bien, los partidos políticos pueden, bajo ciertos supuestos específicos, efectuar transferencias de recursos del órgano de dirección federal a los estatales, y viceversa, con el objetivo de llevar a cabo las acciones o actividades tendientes a cumplir con las funciones que constitucional y legalmente les han sido encomendadas. En el artículo 150 del RF se establece una regulación sobre la transferencia de recursos entre órganos de distintos ámbitos, lo cual incluye los supuestos y motivos por los cuales se permiten ese tipo de movimientos.

En particular, el numeral 11 del mencionado precepto señala que: “[l]os partidos políticos podrán realizar transferencias con recursos locales al Comité Ejecutivo Nacional o Comités Directivos Estatales **para su operación ordinaria, exclusivamente para el pago de proveedores y prestadores de servicios, y para el pago de impuestos registrados en la contabilidad local**; en el caso de campaña genérica que involucre a un candidato federal y local, únicamente para el reconocimiento de gastos a la campaña beneficiada”.

En lo que respecta al artículo 150 del RF, esta Sala Superior, al resolver el asunto SUP-RAP-51/2017 y acumulados, ha determinado la regularidad constitucional y legal de la norma reglamentaria, al considerar que el INE se encuentra facultado para emitir dicha reglamentación y que esta tiene como objetivo establecer:

1. El ente del partido que realizará la transferencia a otra entidad en concreto.
2. El ámbito o relación en la cual se realiza la transferencia, es decir, federal–federal, federal–local, local–federal, local–municipal, etc.
3. El origen de aplicación de las transferencias de recursos, es decir, la cuenta concentradora respectiva.

¹³ Artículo 52 de la Ley de Partidos.

SUP-REC-186/2022

4. El tipo de financiamiento al cual se aplicarán los recursos transferidos, es decir, si se trata para los rubros de actividades ordinarias permanentes y/o para procesos electorales (precampaña y campaña).
5. Prevé, a su vez, los casos en que medie una coalición de partidos políticos.
6. El tratamiento de los remanentes.

Lo anterior tiene concordancia con la obligación de la autoridad responsable de fiscalizar adecuadamente los recursos al establecer mejores condiciones que permitan la revisión de los traspasos que realizan de forma interna los partidos políticos, **así como limitar las posibilidades de que cierto tipo de estrategias se utilicen para la elusión de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización**, o bien, de usar irregularmente los recursos públicos que reciben los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines constitucionales.

Por otro lado, los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado por parte de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, los cuales tendrán límites y modalidades.¹⁴ Los artículos 57 de la Ley de Partidos y 64 del RF determinan que los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México, de entre otros, fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros. De manera particular, la normativa establece que los partidos políticos deberán informar al Consejo General del INE de la apertura, de entre otros instrumentos financieros, de los fideicomisos, los cuales no estarán protegidos por los secretos fiduciarios para dicha autoridad electoral. Además, los rendimientos financieros obtenidos a través de dicha modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetos del partido político, siendo que **deben ser manejados a plazo no mayor a un año**.

¹⁴ Artículos 53 y 56 de la Ley de Partidos.



Conforme al criterio que esta Sala Superior sostuvo en la sentencia **SUP-RAP-758/2017**, en la que se estableció que el financiamiento público ordinario y de actividades específicas debe atender los principios rectores del gasto público, como los principios de anualidad, racionalidad y austeridad, que deben prevalecer en las finanzas del país.¹⁵ Además, en atención a que la autoridad responsable de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos es el INE¹⁶, **se determinó que dicha autoridad tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos el reintegro del financiamiento público ordinario y de actividades específicas no devengados o no comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores**, por lo que se ordenó la emisión de los lineamientos correspondientes.

En cumplimiento de dicha sentencia, el Consejo General del INE, por medio del Acuerdo INE/CG459/2018, aprobó los Lineamientos para determinar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas. En el artículo 12 de dicho ordenamiento se establece que: “[r]especto de las reservas para contingencias y obligaciones, los sujetos obligados deberán constituir fideicomisos e informarán de los mismos a la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de los 10 días siguientes a que ocurra la constitución y/o modificaciones al contrato”.

¹⁵ Lo anterior, también es conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el artículo 54, donde se establece que las erogaciones, previstas en el presupuesto de egresos, que no se encuentren devengadas al treinta y uno de diciembre no podrán ejercerse y dichos recursos deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Además, del mismo artículo se establece la prohibición de realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del presupuesto de egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos.

¹⁶ Artículos 41, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución general, y 7, numeral 1, inciso d).

Asimismo, bajo una interpretación sistemática, la Auditoría Superior de la Federación, conforme al 17, inciso VII, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, tiene la atribución de fiscalizar la cuenta pública mediante la verificación de las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas, como ejecutores de gasto público, a efecto de que examinar que las mismas sean acordes la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-REC-186/2022

Al respecto, esta Sala Superior ha interpretado que dicho artículo no se traduce en una obligación para los partidos políticos de necesariamente constituir fideicomisos, sino que se trata de una posibilidad para administrar de manera transparente los recursos públicos que pretendan destinar a ciertos fines, de modo que el Consejo General del INE tenga certeza sobre su manejo.¹⁷ La posibilidad de constituir fideicomisos también tiene como objetivo que los partidos políticos puedan garantizar los derechos de terceros frente a los compromisos de pago a partir de operaciones no pagadas. **Dichas obligaciones son entendidas como reservas, limitadas a la adquisición y remodelación de inmuebles propios, para pasivos laborales, así como para contingencias. La limitación de los fines tiene como objetivo evitar que los partidos políticos puedan reprogramar o redistribuir dichos recursos que, en principio, deben ser ejercidos conforme al criterio de anualidad de los ejercicios fiscales.**

Como se advierte de las disposiciones, estimamos que **las transferencias de recursos públicos de los partidos políticos del ámbito local al federal, cuando tienen por objeto constituir un fideicomiso para contraer obligaciones futuras de pago, no tienen respaldo en la normativa aplicable.** Los partidos políticos solamente pueden transferir recursos locales al ámbito federal para el pago de proveedores, prestadores de servicios y de impuestos **debidamente registrados en la contabilidad local.** Asimismo, los partidos políticos únicamente pueden constituir fideicomisos para la adquisición y remodelación de inmuebles propios, reservas para pasivos laborales y reservas para contingencias en atención a obligaciones de pago previamente adquiridas.

De esta manera, **la posibilidad de transferencia de los recursos de los partidos políticos de entre sus distintos ámbitos solo puede tener como objetivo dar cumplimiento a las obligaciones frente a terceros adquiridas en el año calendario en que les fueron asignados y entregados para efectuar los fines que constitucionalmente le son**

¹⁷ De conformidad con lo resuelto en la sentencia SUP-RAP-140/2018.



encomendados, y no como un mecanismo para aumentar los recursos en ejercicios posteriores.

Lo anterior, también garantiza que los partidos políticos reciban un financiamiento público de forma equitativa para sus actividades durante el periodo en el cual les fueron entregados. Al tratarse de recursos públicos, los partidos políticos deben ejercerlos con eficacia, transparencia, racionalidad, evitando el dispendio y el uso indebido de los mismos. **Además, a los partidos políticos, al recibir preponderantemente recursos de origen público, les rige el principio de anualidad presupuestal, por lo que cualquier excepción a dicho principio debe aplicarse de forma restrictiva.**

Esto se traduce en que están vinculados a emplear el financiamiento público para el ejercicio para el cual fue calculado y devolver lo que no haya sido erogado en dicho año, con las excepciones establecidas por la propia autoridad electoral. De este modo, el INE puede llevar a cabo un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto realizado por los partidos políticos con respecto al financiamiento público, lo cual trae como consecuencia tener certeza, transparencia y una debida fiscalización sobre los recursos entregados por parte del Estado.

Consideramos que la autoridad responsable dotó de un sentido correcto al numeral 11 del artículo 150 del RF, en cuanto a que **las transferencias de recursos locales al CEN deben tener por objetivo el pago de erogaciones efectivamente realizadas y registradas en su contabilidad en el año correspondiente, exclusivamente por los conceptos de pago de proveedores, prestadores de servicios y de impuestos.** En el propio precepto se señala que la posibilidad de ese tipo de transferencias es “para su operación ordinaria” y que debe realizarse para ciertos pagos “registrados en la contabilidad local”, de lo que se sigue que –como lo consideró la autoridad responsable– las transferencias deben estar destinadas al pago de erogaciones actualizadas.

SUP-REC-186/2022

La habilitación del precepto reglamentario únicamente tiene el fin de facilitar o hacer más práctico el pago de ciertos gastos operativos, por lo que los supuestos bajo los cuales se puede realizar deben entenderse de forma estricta, a fin de tener un mayor control sobre los recursos y facilitar la actividad de fiscalización. De lo anterior se sigue que **este tipo de transferencias no pueden realizarse para el pago de erogaciones a futuro, incluso si fueran para uno de los supuestos contemplados en el párrafo 11 del artículo 150 del RF.**

Entonces, desde el punto de vista normativo, consideramos que no es admisible que los CEE realicen esas transferencias para que –posteriormente– el CEN traslade los recursos acumulados a un fideicomiso, incluso si este tiene un objeto lícito y está destinado a uno de los fines permitidos por la normativa, como lo es la creación de una reserva para contingencias y obligaciones. **No es admisible dado que no sería comprobable en la fiscalización del año para el cual se otorgaron los recursos que efectivamente se transfirieron para el pago de alguno de los conceptos permitidos.** Además, si bien sería viable realizar un seguimiento o la instauración de procedimientos oficiosos, se complejizaría innecesariamente el despliegue de la función fiscalizadora y se abriría un margen para que los sujetos obligados hagan un uso irregular de los recursos.

Dicha consideración se refuerza mediante la fórmula para determinar el remanente de un ejercicio ordinario que se contempla en el artículo 3 de los Lineamientos, porque **uno de los conceptos que se deben descontar para obtener el monto final es el relativo a los egresos por transferencias del ámbito federal al local o viceversa, según sea el caso;** mientras que un concepto distinto a descontar consiste en las reservas para contingencias y obligaciones a través de fideicomisos, incluyendo la adquisición de inmuebles.

La regulación expuesta es consistente con lo señalado en relación con que las transferencias del ámbito local al federal deben estar



destinadas al pago de erogaciones ya materializadas y debidamente registradas, pues esa sería la justificación para que no se considere como parte del monto de los remanentes del ejercicio que se deben de reintegrar. Además, como se ha señalado, la normativa relativa al cálculo de los remanentes distingue ese concepto del relativo a la constitución de un fideicomiso para reservas y el cumplimiento de obligaciones.

El partido recurrente alegó que los partidos políticos pueden realizar operaciones contables o financieras entre sus comités, con las únicas restricciones de que sean lícitas, se encuentren debidamente reportadas y cuenten con un respaldo documental. Sin embargo, estimamos **que ese tipo de operaciones solo pueden realizarse bajo los supuestos estrictamente permitidos en la normativa aplicable, con lo cual no se vulnera injustificadamente la vida interna y la facultad de autoorganización de los partidos políticos, porque se debe privilegiar la garantía en el manejo adecuado de los recursos públicos, la independencia financiera para el cumplimiento de actividades, la debida repartición del financiamiento público y el control contable de las operaciones de los partidos políticos.** En todo caso, los supuestos bajo los cuales se pueden realizar ese tipo de operaciones deben interpretarse de forma estricta o restrictiva, debido a que se trata de excepciones a la exigencia ordinaria de que los recursos sean administrados por el órgano del ámbito en el cual se asignan, así como del principio de anualidad en el ejercicio del financiamiento público.

Con base en lo expuesto, la normativa establece que se debe garantizar que los partidos políticos tengan recursos, mayoritariamente de origen público, para poder realizar sus actividades específicas como lo son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de la ciudadanía, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. La distribución de los recursos públicos a los partidos políticos debe ser equitativa para garantizar la imparcialidad.

SUP-REC-186/2022

Tratándose de los recursos públicos locales, estos deben garantizar los mismos principios y objetivos que la normativa federal, bajo las reglas que establezca cada entidad. **En el caso de no devengar los recursos públicos conforme a sus obligaciones y actividades respectivas, los partidos políticos deberán reintegrar los recursos públicos. Si no se cumple con dicha obligación, será el Consejo General del INE la autoridad facultada para ordenar el reintegro de dichos recursos.**¹⁸

En el caso en concreto, consideramos que la determinación del INE no vulnera ni la vida interna o la facultad de autoorganización de los partidos políticos, porque, conforme a la normativa, los partidos políticos tienen la obligación de ejercer el financiamiento público conforme a sus actividades ordinarias y específicas, por lo que existen ciertas restricciones para garantizar que se usen adecuadamente. Esto se traduce en que es debido limitar el movimiento de los recursos públicos locales para que sean utilizados conforme a los propósitos locales y, en caso de que no sean devengados, sean devueltos.

En este sentido, con el fin de garantizar los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, los recursos locales tienen que ser aprovechados en la entidad a la que correspondan para que sean ejercidos en beneficio a dicha ciudadanía. En sentido contrario, permitir que los recursos públicos locales para los partidos políticos sean transferidos sin limitaciones ocasionaría inequidad entre los partidos políticos y vulneraría la libertad configurativa de las entidades federativas, además de complejizar una debida rendición de cuentas.

De manera similar, dicha restricción permite garantizar que los recursos no devengados sean devueltos, de conformidad con el principio de anualidad presupuestal, de modo que se evite que los partidos políticos diseñen

¹⁸ De conformidad con la Jurisprudencia 16/2010, de rubro **FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral están disponibles en el siguiente vínculo: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp>.



estrategias aparentemente bajo el amparo de la ley, con la intención de eludir esa exigencia. Como ya fue señalado, los recursos públicos son entregados por una periodicidad de un año para que sean utilizados en las actividades propias de cada autoridad y los que no fuesen aprovechados sean devueltos. En el caso de los partidos políticos, dicho razonamiento permite mantener la equidad en la distribución del financiamiento público y el debido seguimiento al uso de recursos públicos.

Por lo tanto, afirmamos que **la decisión del INE fue apropiada** y, a su vez, tiene como efecto privilegiar el manejo adecuado de los recursos públicos, la independencia financiera para el cumplimiento de actividades, la debida repartición del financiamiento público y el debido control contable de las operaciones de los partidos políticos, **ya que garantiza que el financiamiento público sea utilizado en la entidad que distribuyó los recursos públicos, que estos sean devueltos en caso de que no se hayan gastado, así como que se lleve a cabo la adecuada fiscalización de los recursos.**

De la lectura conjunta de los Lineamientos y del RF, consideramos que, si bien está permitido que los partidos políticos constituyan fideicomisos para ciertos fines, como la adquisición o remodelación de inmuebles propios, ello no se traduce en una flexibilización o ampliación sobre las hipótesis en que son válidas las transferencias de los CEE al CEN en relación con las actividades ordinarias. En consecuencia, **también es válido lo estimado por la autoridad responsable en cuanto a que, para evitar que se determine una irregularidad en materia de fiscalización, es viable la constitución de un fideicomiso por cada entidad federativa para hacer los movimientos pretendidos para la adquisición a futuro de bienes inmuebles, siendo que la validez de un movimiento de ese tipo no tendría que valorarse a la luz del artículo 150 del RF.**

La normativa interna de los partidos políticos, específicamente la relativa a las facultades de sus órganos de dirección, no puede condicionar o justificar la convalidación de la transferencia de recursos entre ámbitos para

SUP-REC-186/2022

cuestiones que propiamente no encuadran en las hipótesis permitidas por el numeral 11 del artículo 150 del RF. En todo caso, los propios partidos deben atender mediante otras medidas las posibles complejidades de constituir fideicomisos a nivel estatal para la integración de reservas para contingencias y obligaciones en ese ámbito.

Insistimos en que la determinación de la autoridad responsable no conlleva una incidencia injustificada sobre el derecho de autoorganización de los partidos políticos, porque se reconoció la posibilidad de que se integren fideicomisos para crear reservas para la adquisición de inmuebles, solamente que se debe seguir un esquema distinto al desplegado por MORENA en el año dos mil veinte, de modo que no comprenda la transferencia de los recursos de los CEE al CEN. También, **destacamos que la incidencia sobre el partido político no es excesiva, porque la propia autoridad responsable dispuso la posibilidad de que los recursos se reintegren mediante un fideicomiso local, según sea el caso.**

El INE es la autoridad responsable de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos,¹⁹ también se encuentra facultado para ordenar a los partidos políticos el reintegro del financiamiento público ordinario y de actividades específicas no devengados o no comprobados. En atención a ello, el Consejo General del INE, por medio del Acuerdo INE/CG459/2018, emitió los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales, por lo que estableció la fórmula para determinar el remanente en su artículo 3. Del mismo ordenamiento, el artículo 4 establece que los partidos políticos calcularán el saldo o remante a devolver del financiamiento público para operaciones ordinarias y actividades específicas conforme a la fórmula previamente citada. Asimismo, el

¹⁹ Artículos 41, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución general, y 7, numeral 1, inciso d).



transitorio tercero establece “[l]o no previsto en este acuerdo será resuelto por este Consejo General”.

En el caso, la autoridad responsable señaló que la transferencia de recursos de los CEE al CEN se hizo al margen de la normativa aplicable, por lo que se ordenó que los recursos fueran devueltos al ámbito local. En atención a que se considera que los recursos no fueron devengados, estos debían considerarse como parte del remanente a reintegrar en el ámbito de cada CEE, por lo que la autoridad responsable tenía que incluirlos en el cálculo para determinar los remanentes del partido para el periodo de dos mil veinte. Lo anterior, tiene sustento en la obligación de los partidos políticos de aplicar el financiamiento público para los fines para los cuales les fue entregado, así como en el principio de anualidad que rige el gasto público.

Igualmente, es necesario realizar las siguientes precisiones. Por un lado, si bien la fórmula establece el supuesto de transferencias del ámbito local al federal, en el caso, las transferencias que realizó el partido recurrente no encuadraban en los supuestos permitidos por el artículo 150 del RF. Por otro lado, en los Lineamientos se señala la posibilidad de constituir un fideicomiso para, de entre otros, la adquisición de inmuebles, pero la actuación del partido político tampoco encuadra en dicho supuesto, porque esas reservas están enfocadas al cumplimiento de las obligaciones de pago frente a terceros adquiridas por los institutos políticos, lo cual no se actualiza en el caso.

Estimamos, contrario a lo afirmado por el partido recurrente, que el Consejo General del INE no realizó un indebido cálculo del remanente. La fórmula consagrada en el Acuerdo INE/CG459/2018 establece los conceptos ordinarios con base en los cuales se determina el remanente ordinario: gastos devengados a disminuir, pago de pasivo contraído en ejercicios anteriores, salidas de recursos no afectables en la cuenta de gastos, egresos por transferencias en efectivo y en especie a campañas, o transferencias del ámbito federal al local o del local al federal, reservas para contingencias y

SUP-REC-186/2022

obligaciones, y déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior.

De ello, la inclusión de los montos de las transferencias realizadas por los CEE al CEN parte de una consecuencia lógica, pues al haber realizado una transferencia indebida procede la devolución del dinero para que sea el órgano de dirección correspondiente quien gestione el reintegro, porque se estaría ante un supuesto de gasto no comprobado, o bien, de recursos no empleados.

En otras palabras, como parte del superávit de operación ordinaria a reintegrar, se debe considerar el monto de las transferencias del ámbito local al federal que se estimen irregulares por no apegarse al artículo 150 del RF, debido a que una conclusión en ese sentido tiene la implicación evidente de exigir la devolución de los recursos. Reiteramos que dicho razonamiento proviene de una interpretación sistemática de la normatividad, debido a que se trata de la consecuencia ordinaria con el fin de restituir la situación ante una irregularidad de este tipo.

Así, la autoridad responsable, conforme a sus facultades, estaba obligada a integrar la fórmula del acuerdo mencionado para contabilizar las transferencias indebidas y determinar de manera precisa el remanente para el periodo dos mil veinte. Por ello, al encontrarse en una situación extraordinaria, la inclusión de nuevos conceptos atiende a la debida fiscalización de los recursos de los partidos políticos, siendo lo relevante que se ajusten a la naturaleza de los montos que se deben considerar para una adecuada reintegración, como es el caso de las transferencias irregulares del ámbito local al federal, debido a que equivalen a un gasto no reportado o materializado. Por tanto, estimamos que la actuación de la autoridad responsable fue adecuada, congruente y conforme al principio de legalidad, ya que garantizó que se realizara la correcta determinación de los recursos para que estos fueran devueltos y se cumpliera con el principio de anualidad.



Asimismo, consideramos que la modificación a la fórmula para el cálculo del remanente no aumenta de manera falsa el monto real de remanente por introducir recursos reconocidos y devengados. La autoridad responsable se apegó al supuesto jurídico presentado por la actuación del partido recurrente, en el cual se determinó que se realizaron transferencias ilegales que no pueden ser consideradas como recursos devengados. Dichos montos fueron determinados conforme a los datos presentados por MORENA y la investigación realizada por la autoridad responsable, por lo que los montos reflejan cada uno de los supuestos de la fórmula. Por tanto, en el cálculo del remanente no se aumentan los gastos de manera falsa, sino que se ajustan a la situación particular del partido político.

En suma, consideramos que las transferencias realizadas por los CEE al CEN de MORENA, para el fideicomiso que tenía por objeto la compra de bienes inmuebles, no tenían respaldo en la normativa aplicable, como lo señaló la autoridad responsable y fue convalidado por la Sala responsable. Así, el artículo 150 del RF permite la transferencia de los recursos de los partidos políticos de entre sus distintos ámbitos, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones frente a terceros adquiridas en el año calendario en que les fueron asignados y entregados para efectuar los fines que constitucionalmente le son encomendados. Lo anterior, garantiza el principio de anualidad presupuestal, privilegia el manejo adecuado de los recursos públicos, la independencia financiera para el cumplimiento de actividades, la debida repartición del financiamiento público y el control contable de las operaciones de los partidos políticos. A partir de ello, estimamos que el cálculo de los remanentes a reintegrar estuvo basado en las circunstancias concretas del caso, por lo que era una actuación conforme a Derecho.

Debe indicarse que en ninguna materia puede permitirse esquemas evasores, por ejemplo, en el artículo 17, párrafo cuarto de Ley de Austeridad Republicana, se prohíbe la figura de fideicomisos²⁰ y se indica que bajo

²⁰ En materia de salud, educación; procuración de Justicia; Seguridad Social, y Seguridad Pública.

SUP-REC-186/2022

ninguna circunstancia se podrán hacer aportaciones, transferencias, o pagos de cualquier naturaleza utilizando instrumentos que permitan evadir las reglas de disciplina financiera, transparencia y fiscalización del gasto.

Lo anterior se considera relevante porque en el caso de la materia electoral, los principios, criterios y las reglas son claros, y debe recordarse que la transparencia y la rendición de cuentas adecuada son pilares del sistema electoral mexicano, por lo que avalar este tipo de operaciones permite evadir las reglas y principios de la fiscalización.

Contrario a lo anterior, en la sentencia se validó un instrumento, un fideicomiso, que permite evadir las reglas de disciplina financiera, transparencia y fiscalización del gasto que establece la ley en materia electoral y al control del INE y rompe el esquema de ejercicio del gastos público, rendición de cuentas y fiscalización que esta Sala Superior ha venido consolidando, cuando menos, desde el año dos mil quince con mayor rigor.

Las razones desarrolladas sustentan nuestro voto en contra de la determinación, debido a que estimamos: *i)* que el recurso de reconsideración no cumple con el requisito especial de procedencia, por lo que, conforme a Derecho, procedía su desechamiento, y *ii)* en lo que respecta al fondo, los agravios del partido recurrente son infundados y procede confirmar la sentencia reclamada. Lo anterior, ya que el artículo 150, numeral 11, del RF no conlleva una restricción a la vida interna y autodeterminación de los partidos políticos, sino que garantiza la debida distribución de los recursos públicos, la equidad entre los partidos políticos y la correcta fiscalización de los recursos.

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



VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-186/2022.

Formulo el presente voto concurrente porque, si bien coincido con el sentido y las consideraciones aprobadas por la mayoría, resulta necesario expresar las razones por las cuales consideré pertinente que se vinculara al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en ejercicio de sus atribuciones y facultades, emitiera los lineamientos o la regulación necesaria, vinculada con el derecho de los partidos políticos a destinar parte del financiamiento no ejercido, a un fideicomiso para compra y mantenimiento de inmuebles.

I. Contexto del asunto y decisión mayoritaria.

El recurso de reconsideración se promovió en contra de la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa en el recurso de apelación SX-RAP-47/2022 y acumulado, por la cual se confirmó la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relacionada con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos del partido MORENA, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.

Al respecto, la Sala Regional Xalapa confirmó lo decidido por la autoridad administrativa, en el sentido que no se ajustaba

SUP-REC-186/2022

a lo previsto en el artículo 150, número 11, del Reglamento de Fiscalización las transferencias realizadas los Comités Ejecutivos Estatales al Comité Ejecutivo Nacional todos del partido MORENA.

Lo anterior, porque se evidenció que dichas transferencias se destinaron para gastos futuros para la compra de bienes, lo cual, se estimó contrario al principio de anualidad que restringe el derecho al financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos. Motivo por los que Morena debía regresar los remanentes respectivos.

El partido Morena controvierte la racionalidad del principio de principio de anualidad aplicado al fideicomiso, porque desde su óptica resulta totalmente restrictivo, al impedir generar ahorros y destinar recursos de manera eficiente a un fin lícito, como es la compra de inmuebles.

En la sentencia aprobada por la mayoría, consideramos fundado el concepto de agravio, al considerar que de una interpretación conforme del artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, a la luz de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre financiamiento de partidos, era posible determinar que sí pueden generar ahorros para programar la adquisición de bienes inmuebles, a partir del remanente de sus gastos ordinarios, siempre y cuando se ajusten a Derecho, pues interpretar la norma cuestionada de forma contraria, esto es, como lo hizo la Sala Regional y antes el Consejo General del



Instituto Nacional Electoral, tornaba irracional la disposición, pasando por alto la naturaleza de las actividades ordinarias de los partidos políticos, así como la inexistencia de una norma constitucional o legal que obligue a la devolución del remanente de gastos ordinarios.

En ese sentido, se revocó la resolución recurrida para los efectos precisados en la ejecutoria.

II. Postura de la suscrita.

Como lo anticipé, comparto el sentido y las consideraciones del fallo que aprobamos por mayoría.

Sin embargo, como también ya lo dije, desde mi perspectiva era necesario y pertinente que en la sentencia se ordenara al Instituto Nacional Electoral que, en ejercicio de sus atribuciones, y atento a que es la autoridad que fiscaliza las operaciones financieras de los partidos, emitiera los lineamientos necesarios para regular el derecho de los partidos reconocido en la ejecutoria, a fin de no hacer nugatoria su obligación de reintegrar los remanentes no ejercidos de los recursos que reciben por parte del Estado Mexicano.

En efecto, la postura que asumimos por parte de la mayoría, hacía necesario que la autoridad fiscalizadora emitiera las reglas que normaran el ejercicio del derecho de los partidos

SUP-REC-186/2022

para generar ahorros y destinarlos a la compra futura de bienes inmuebles o para darles mantenimiento a ese tipo de propiedades, pues sobre ese aspecto, no existe normativa específica ni en la Ley General de Partidos, ni en los reglamentos que aplican en la materia.

En ese sentido, desde mi perspectiva, debía vincularse al Instituto Nacional Electoral para que, en breve plazo, y en el ámbito de sus atribuciones, dispusiera de lo necesario para definir las regulaciones inherentes a la creación de fideicomisos partidistas para la consecución de sus fines, así como las limitaciones a que debía sujetarse dicha permisión, a efecto de no hacer nugatorias disposiciones tales como la obligación de reintegrar los remanentes de financiamiento público, entre otras.

Dichos lineamientos debían contener, como mínimo, el límite de aportaciones por ejercicio fiscal. En mi concepto, fue razonable considerar un límite máximo del 10 por ciento del financiamiento no ejercido, pues de esa manera se impediría que los partidos destinen montos ilimitados a sus fideicomisos, para con ello, eventualmente, incurrir en prácticas que tuvieran como efecto el evitar el cumplimiento de la obligación relativa a la devolución de los recursos no erogados.

Además, consideré de especial importancia que los recursos destinados a los fideicomisos se ejercieran bajo el principio de



territorialidad. Esto es, que los montos provenientes del Comité Ejecutivo de una entidad determinada, incluidos sus rendimientos financieros, sean destinados para los fines propios de ese mismo organismo partidista, y no para otro de distinta entidad o de los órganos nacionales, pues de esta forma se privilegiaría el esfuerzo que reviste el ahorro presupuestario para la consecución de un fin determinado que beneficie a la entidad partidista que haya aportado los recursos.

No omito mencionar que estos movimientos deben hacerse siempre bajo la figura del fideicomiso, pues al ser una institución financiera regulada por las leyes de la materia, y permitida incluso por las normas propias de la fiscalización de los recursos partidistas, permitiría la revisión puntual de su manejo por parte del Instituto Nacional Electoral.

III. Conclusión.

En ese sentido, es mi convicción que, en el caso, además de los efectos dados a la revocación de las determinaciones controvertidas, y a los razonamientos que dieron sustento a esa decisión mayoritaria, tales medidas debieron acompañarse de la vinculación indicada, para que el Instituto Nacional Electoral regulara el ejercicio de la prerrogativa partidista reconocida en el fallo, por lo que, al no haberse incluido ese apartado en la sentencia en comento, es que emito este **voto concurrente**.

SUP-REC-186/2022

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.