

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-380/2019

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: EDUARDO JACOBO
NIETO GARCÍA

COLABORÓ: RAFAEL GERARDO
RAMOS CÓRDOVA

Ciudad de México, a doce de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de reconsideración indicado al rubro, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional¹ a fin de impugnar la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México dictada en el expediente SCM-RAP-21/2019, por la que confirmó, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral² por el que lo sancionó con motivo de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales, con acreditación local y, con registro local, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, en el Estado de Puebla³.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes: De las constancias del expediente se advierte lo siguiente:

¹ En lo sucesivo PRI.

² En lo sucesivo Consejo General del INE

³ INE/CG214/2019

I. Sanción por la recepción de ingresos indebidos (resolución INE/CG55/2019). El dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, el Consejo General del INE emitió la resolución respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales, con acreditación local y con registro local, correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, en el Estado de Puebla.

En la citada resolución, determinó sancionar al PRI al considerar que había recibido aportaciones libres, voluntarias y gratuitas por parte de una persona moral (Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima⁴). Las cuales se encuentran prohibidas por el artículo 54, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos⁵.

II. Primer recurso de apelación (SCM-RAP-6/2019).

1. Demanda. El veintidós de febrero de dos mil diecinueve, inconforme con lo anterior, el PRI interpuso recurso de apelación.

2. Sentencia. El catorce de marzo del dos mil diecinueve, la Sala Regional Ciudad de México revocó (para efectos) la resolución del Consejo General del INE.

Lo anterior, al considerar, sustancialmente, que el referido Consejo debió examinar que los ingresos materia de análisis derivaban de obligaciones de naturaleza contractual entre el PRI y Banorte. Esto es, que se trataba del pago de la contraprestación derivada de la concesión en arrendamiento de un bien inmueble propiedad del citado partido político, razón por la cual, debía dilucidar si se actualizaba -o no- la prohibición prevista en la Ley.

En ese sentido, vinculó al Consejo General del INE para que emitiera una nueva determinación en la que analizara los ingresos materia de

⁴ En lo sucesivo Banorte.

⁵ En lo sucesivo “Ley de Partidos”.

la controversia, a la luz de los fines permitidos a cada partido político en materia de fiscalización, a efecto de determinar, de manera fundada y motivada, su naturaleza y origen.

III. Acuerdo emitido en cumplimiento (resolución INE/CG214/2019). El diez de abril de dos mil diecinueve, el Consejo General del INE, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Ciudad de México, emitió un nuevo acuerdo en que determinó sancionar al PRI por el ingreso por arrendamiento recibido de Banorte.

Esto, al considerar que tal aportación no está permitida por la normativa electoral, ya que, dentro de los fines de los partidos políticos, no se encuentra el de celebrar contratos de aprovechamiento o arrendamiento de bienes inmuebles.

IV. Segundo recurso de apelación (SCM-RAP-21/2019).

1. Demanda. El dieciséis de abril del dos mil diecinueve, inconforme con lo anterior, el PRI interpuso recurso de apelación.

2. Sentencia. El dieciséis de mayo siguiente, la Sala Regional Ciudad de México confirmó la determinación del Consejo General del INE.

V. Recurso de reconsideración.

1. Demanda. El veintiuno de mayo del dos mil diecinueve, el PRI interpuso este recurso de reconsideración, para impugnar la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México.

2. Turno. Mediante acuerdo de veintidós de mayo del dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó formar el expediente **SUP-REC-380/2019**, así como su turno a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

3. Trámite. En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió a trámite la demanda y ordenó elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b), 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de reconsideración promovido para impugnar una sentencia de la Sala Regional Ciudad de México, supuesto reservado expresamente para conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El presente medio de impugnación satisface los requisitos previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 65 y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

a) Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la demanda se hace constar la denominación del partido político recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que basa su impugnación, los agravios que considera le causa y las disposiciones presuntamente violadas, se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación.

b) Oportunidad. El recurso de reconsideración se presentó oportunamente, porque se interpuso dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, porque la sentencia impugnada fue notificada al recurrente el dieciocho de mayo del dos mil diecinueve, de manera que, si la demanda se presentó el veintiuno siguiente, se concluye que se promovió dentro del plazo legal.

c) Legitimación y personería. El recurso fue promovido por parte legítima, puesto que el recurrente es un partido político.

Asimismo, se tiene por acreditada la personería de Marcela Guerra Castillo, representante propietaria del PRI ante el Consejo General de INE, ya que tal calidad le fue reconocida por la autoridad responsable.

d) Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para interponer el medio de impugnación que se resuelve, en razón de que controvierte una sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México de este Tribunal Electoral, que confirmó, en lo que fue materia de impugnación, una sanción que le fue impuesta por el Consejo General del INE.

e) Definitividad. Se cumple con este requisito, porque la única instancia para impugnar las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el recurso de reconsideración.

f) Requisito especial de procedencia. El recurso de reconsideración cumple con los requisitos especiales de procedencia previstos en los artículos 62, párrafo primero, inciso a), fracción II, y

63 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Esta Sala Superior ha privilegiado un acceso efectivo a la tutela judicial, lo cual, ha permitido, en atención a las particularidades de cada caso, que el ámbito de protección del recurso de reconsideración materialice de manera efectiva, una interpretación en aras de privilegiar la fuerza normativa de la Constitución.

En este sentido, la procedencia del recurso de reconsideración se ha enmarcado en una idea de progresividad para salvaguardar tanto los derechos fundamentales consagrados en la norma suprema, como aquellas otras disposiciones que se erigen como directivas del orden constitucional y que conviven en un esquema de complementariedad con los derechos humanos, encontrando un balance y dotando así de sentido a lo previsto en la norma fundamental.

Bajo este contexto, se ha fortalecido la procedencia de dicho medio de impugnación, lo que ha motivado la emisión de criterios relativos al tema en donde se han observado las normas constitucionales y legales a partir de los casos concretos con el propósito de darle eficacia y operatividad al recurso de reconsideración.

Así, es criterio de este órgano jurisdiccional que resulta procedente el recurso en los casos en que la Sala Regional se hubiera pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma en materia electoral, de manera expresa o implícita, o respecto de la interpretación de un precepto constitucional, mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias, conforme a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 26/2012, consultable a foja seiscientos veintinueve a seiscientos treinta de la "Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 (uno) intitulado "Jurisprudencia", publicada por este Tribunal Electoral, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe considerarse que, a fin de maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva, el recurso de reconsideración procede no sólo cuando una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal, sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, pues ello hace patente la dimensión constitucional inmersa en la resolución impugnada y, por tanto, posibilita que la Sala Superior analice si es o no correcta dicha interpretación en ejercicio de su facultad de control constitucional.

En la sentencia que se controvierte, la Sala Regional Ciudad de México realizó una interpretación de los artículos 23, 25, 41 y 61 de la Ley General de Partidos Políticos, a la luz del artículo 41 constitucional, a efecto de establecer la imposibilidad de los partidos políticos para que puedan obtener ingresos del arrendamiento de inmuebles de su propiedad.

En efecto, la Sala Regional sostuvo que, atendiendo a la finalidad constitucional de los partidos políticos y al grado de intervención del estado para su funcionamiento, así como a lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, inciso g), de la Ley General de Partidos Políticos, el patrimonio del que se alleguen, se debe utilizar para llevar a cabo sus actividades político electorales y no como mecanismo para obtener ingresos a través de su arrendamiento a terceros, pues ello no implica la consecución directa e inmediata de sus fines constitucionales.

Limitante que, en concepto de la responsable, no sólo se desprende del artículo 41 constitucional, sino de los artículos 23, 25 y 61 de la propia Ley General de Partidos Políticos.

Esta Sala Superior considera que lo resuelto por la Sala Regional responsable implica la interpretación del contenido y alcance del artículo 41 Constitucional, a fin de darle coherencia a diversos preceptos de la Ley General de Partidos Políticos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual, trasciende a la forma en que los partidos políticos deben ejercer el derecho de propiedad sobre sus inmuebles.

Así, la Sala Superior ha avanzado en el sentido de reconocer que se está frente a un caso de interpretación constitucional cuando deriva de una exploración progresiva en virtud de que se plantea la modalidad interpretativa, aunque en el ámbito de legalidad, pero tiene el potencial de vulnerar la Constitución, siendo posible encontrar una intelección que la torne compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra implica pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma.

Debe mencionarse que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ ha sostenido que la interpretación directa de un precepto constitucional implica desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, atendiendo a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el completo y auténtico sentido de la disposición constitucional, lo cual puede lograrse a través de los métodos: gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico.

Por tanto, estaremos frente una interpretación directa del texto constitucional cuando el órgano jurisdiccional dote de significado, alcances y contenidos al texto normativo constitucional.

Ello quiere decir, que la actividad realizada por el juzgador busca darle sentido a formulaciones previstas en la norma que no se

⁶ Véase la jurisprudencia de rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. BASTA CON QUE SE UTILICE UNO DE LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL PARA QUE SE CUMPLA CON EL REQUISITO DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO”**.

encuentran del todo claras en función de aquéllas de carácter electoral que se plantean como posiblemente inconstitucionales.

Para ello, el ejercicio hermenéutico avanza más allá de la mera aplicación de criterios previamente establecidos, lo cual se traduciría no en una interpretación directa como tal, sino como la invocación argumentativa que sirve de motivación para la decisión tomada en el caso concreto.

La reflexión anterior, cobra importancia, porque **en el caso se debe dilucidar el alcance del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en relación al destino de los bienes inmuebles de los partidos políticos, cuestión desarrollada en la Ley de Partidos, e inclusive en el Reglamento de Fiscalización del INE.

En ese sentido, al evidenciarse que la Sala Regional dotó de contenido a diversos artículos de la Ley General de Partidos Políticos, a partir de una interpretación del artículo 41 Constitucional, ante la ausencia de una disposición legal que establezca expresamente la prohibición a los partidos políticos de otorgar en arrendamiento los bienes inmuebles de su propiedad, es posible concluir que, en el caso, se satisface el requisito especial de procedencia del presente recurso de reconsideración.

Aunado a lo anterior, se actualiza otra hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración, cuando se omita el estudio o **se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales**, pues su análisis es de tal trascendencia que amerita dar certeza sobre los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia.⁷

⁷ Jurisprudencia 10/2011, de rubro. **RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.**

Lo anterior, porque en el caso, la Sala Regional declaró inoperantes los agravios en los que el hoy inconforme planteó la inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización del INE, al estimar que omitió el requisito de señalar la norma constitucional vulnerada por el acto impugnado, desestimación que es suficiente para considerar procedente el recurso de reconsideración.

TERCERO. Contexto del asunto.

Es pertinente reseñar los antecedentes del caso para mostrar el estudio interpretativo de los alcances del artículo 41 Constitucional que hizo la sala regional a partir de su interpretación sistemática y funcional con algunas normas secundarias.

➤ **Determinación de la Sala Regional en el expediente SCM-RAP-21/2019.**

En primer orden, la sala responsable estableció puntualmente los motivos de agravio y advirtió que la resolución controvertida se ajustó a la interpretación que hizo del artículo 41 de la Norma Fundamental en conjunción con otros preceptos de normas secundarias. En este contexto, calificó de infundados e inoperantes los disensos, debido a que no asistía razón al apelante.

Por otro lado, aunque omitió el estudio del agravio en que se adujo la supuesta inconstitucionalidad del “Reglamento de Fiscalización”, al considerar inoperantes los agravios, ya que el inconforme no expresó cuál era la disposición Constitucional infringida; lo cierto es que en su resolución hizo un estudio de interpretación constitucional a partir de los principios y directrices trazadas por el referido artículo 41 Constitucional de manera sistemática con otros ordenamientos en cierta medida secundarios como la Ley General de Partidos Políticos y del Reglamento de Fiscalización.

Así, expuso analíticamente los razonamientos formulados por el INE, poniendo de manifiesto, lo infundado y la ineficacia de los disensos para combatir la integridad de las consideraciones; y, en consecuencia, determinó confirmar la resolución controvertida.

Los agravios sometidos a la consideración de la Sala Regional se refirieron a los siguientes temas:

1. Incumplimiento de la sentencia dictada en el primer recurso de apelación (SCM-RAP-6/2019)
2. Oficio de garantía de audiencia
3. El ingreso por motivo de arrendamiento es financiamiento privado permitido
 - 3a. El INE no explica por qué el partido político no puede arrendar
 - 3b. El ingreso por arrendamiento está permitido
 - 3c. Inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización
 - 3d. Recurso ilícito
 - 3e. Procedimiento oficioso sancionador

Como muestra la anterior temática, aunque hay impugnación del acuerdo por vicios propios; no obstante, la respuesta dada a los motivos de impugnación se basó en una interpretación de un precepto constitucional.

En efecto, con relación a los agravios, la Sala responsable consideró lo siguiente:

1. Incumplimiento de sentencia SCM-RAP-6/2019

El agravio se declaró inoperante, porque en el expediente se dictó acuerdo plenario en el que se determinó tener por cumplida la sentencia; en el entendido que lo importante era que se generó una nueva determinación que definió la situación en la fiscalización de los recursos del apelante.

2. Oficio de garantía de audiencia

El actor manifestó que el INE, al haber repuesto el procedimiento, pretendió ampliar la controversia, lo cual se declaró infundado, ya que la “reposición del procedimiento” (a través de la emisión del oficio que el INE denominó “de garantía de audiencia”), contrario a lo sostenido por el PRI, tuvo por efecto hacerle saber su posición (en específico la UTF) al sujeto fiscalizado para que éste pudiera defenderse, por lo que no existió la supuesta ampliación.

Además, porque la observación del oficio no radicaba en cuestiones de inconsistencias técnicas (o de documentación soporte), sino de un tema de derecho, siendo que fue en la decisión final que el Consejo General analizó y determinó que se acreditaba una falta en materia de fiscalización y, además, llevó a cabo la individualización de la sanción.

3. El ingreso por motivo de arrendamiento es financiamiento privado permitido

Subtemas:

- 3a. El INE no explica por qué el partido político no puede arrendar
- 3b. El ingreso por arrendamiento está permitido
- 3c. Inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización
- 3d. Recurso ilícito
- 3e. Procedimiento oficioso sancionador

Respuestas:

- 3a. El INE no explica por qué el partido político no puede arrendar**

Aquí es la consideración en la que la Sala Regional, al dar respuesta al punto central de los agravios, señaló que la imposibilidad que tienen los partidos para arrendar los inmuebles de su propiedad es una restricción que está justificada constitucionalmente.

En efecto, los agravios los declaró infundados, porque estimó que, contrario a lo sostenido por el PRI, el INE, al emitir el acuerdo impugnado, sí consideró que los ingresos obtenidos derivados de un contrato de arrendamiento es un financiamiento que no se encuentra dentro de los cauces legales permitidos por la norma electoral, por lo que no está permitido como un mecanismo válido para allegarse de recursos privados.

3b. El ingreso por arrendamiento está permitido

El argumento también se declaró infundado, al considerar la responsable que contrario a lo manifestado por el PRI, atendiendo a la naturaleza constitucional de los partidos políticos, así como a su sistema de financiamiento, y en atención a lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, inciso g, de la Ley de Partidos⁸, se observa que sus bienes inmuebles no pueden tener como destino el arrendamiento, con el objetivo de obtener recursos financieros privados.

De ahí que, obtener ingresos destinando un bien inmueble propiedad del partido político para objetivos distintos a las actividades de éste (a través de la suscripción de un contrato de arrendamiento), es contrario a los principios y reglas contenidos en el artículo 41 Constitucional, en vinculación con los preceptos 23, 25 y 61 de la Ley de Partidos. Por lo que dichos recursos resultan indebidos, en atención a que no es válido que se obtengan por medio de la

⁸ Artículo 23

1. Son derechos de los partidos políticos:

(...)

g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean **indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines (...)** (énfasis añadido).

celebración de un contrato de arrendamiento que tiene como objeto material un inmueble que no está destinado al cumplimiento directo e inmediato de los fines del partido, sino que tiene como finalidad primordial destinar el uso y goce de un inmueble a un tercero.

Para justificar lo **infundado** del agravio, la autoridad consideró necesario explicar lo siguiente:

La naturaleza de los partidos políticos y su financiamiento, su naturaleza en un interés público, cuyo objeto se encuentra limitado a lo que acota la Constitución; lo que implica que el patrimonio que obtenga (partiendo de la base de que nuestro sistema es mixto, predominando el financiamiento y recursos públicos o del Estado) el partido político debe ser destinado a sus actividades constitucionales y de orden público.

En la propia Constitución se estatuye una reserva de ley, de ahí que, todo aquello vinculado con el financiamiento de los partidos políticos (sea público o privado) debe estar desarrollado en la Ley de Partidos, o lo que es lo mismo, queda a la configuración legal atento los principios constitucionales enunciados.

Que el destino y uso que le den a sus inmuebles no debe contravenir los fines del objeto constitucional de los partidos políticos ni de su patrimonio; pues, ello, evidentemente vulnera el derecho público y colectivo para el que fueron creados.

Que los bienes inmuebles deben utilizarlos para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines constitucionales, en términos de lo que disponga la Ley de Partidos y el objeto constitucional que persiguen.

Al respecto, aplicó el principio contenido en la Jurisprudencia 15/2004 de rubro⁹: “PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”.

Señaló que la actuación de los partidos políticos está permitida siempre y cuando no desnaturalice, impida o desvíe las tareas que le confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público.

La Sala Regional también consideró que, tal como lo concluyó el INE, atendiendo a la naturaleza constitucional de los partidos políticos y al grado de intervención del Estado para su funcionamiento y a lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, inciso g, de la Ley de Partidos; es evidente que el patrimonio del que se alleguen (en específico el de los bienes inmuebles), se debe utilizar para llevar a cabo sus actividades político-electorales (como casas de campaña, comités estatales, municipales, nacionales, etcétera), y no como mecanismo para obtener ingresos a través de su arrendamiento a terceros, pues ello no implica la consecución directa e inmediata de sus fines constitucionales.

De ahí la limitante en la cantidad de bienes inmuebles que pueden adquirir y de la finalidad Constitucional que persiguen, deriva en sostener válidamente que tales propiedades deben enfocarse en cumplir directamente con reforzar la democracia en nuestro país, en beneficio de la ciudadanía y no como herramientas comerciales, pues, de permitir que se destinen a ser arrendados, podría implicar que los partidos políticos crearan estrategias comerciales para el uso y goce de sus bienes inmuebles, en vez de que su destino estuviera fincado en dotarles de operatividad y eficacia.

⁹ Consultable en Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1997-2013. Compilación Oficial, TEPJF, páginas 489 y 490.

En este orden de ideas, el objeto de los partidos políticos no es el de lucrar y crear estrategias comerciales para la explotación de sus bienes inmuebles, por lo que, tal como lo señaló el INE, los ingresos de los partidos políticos deben ceñirse a su propia naturaleza y con base en el régimen financiero y fiscal, sin que sea adecuado percibir recursos por actividades lucrativas; pues con ello se evita que los partidos políticos se alejen de su propósito, atribuciones y facultades como entidades de interés público y en beneficio de la colectividad; lo que, a mayor abundamiento, podría dar cabida a crear vínculos o lazos que el propio sistema de partidos políticos ha considerado adecuado evitar con ciertos entes, con la justificación de que no se inmiscuyan y perjudiquen a la democracia, bajo la “justificación” de la celebración de contratos de arrendamiento o de otro tipo.

Premisa que, como señala la responsable, también se pone de manifiesto con el régimen fiscal de los partidos políticos, pues, tal como se observa del artículo 66 de la Ley de Partidos, no son considerados como sujetos de ciertos impuestos y derechos; deferencia que tiene cabida justo en que se parte de la lógica de que no son una asociación con fines de lucro o comercial, sino que su papel está focalizado al objetivo preponderante de fortalecer la democracia en nuestro país y no al económico; por lo que, atendiendo a que, por su fin Constitucional, dichos institutos carecen de cierta capacidad contributiva es que, la ley en cita previó dicha situación e incorporó un régimen fiscal especial para ellos.

En consecuencia, si bien es derecho de los partidos políticos ejercer la propiedad de los bienes inmuebles que adquieren; éste no es absoluto, pues su uso, goce y disposición, debe ceñirse a los parámetros Constitucionales que rigen su naturaleza y finalidades.

La Sala estimó que, con base en una interpretación sistemática y funcional del artículo 41 Constitucional, en vinculación con los preceptos 23, 25, 30, 72, 60 y 61 de la Ley de Partidos, se obtiene

que los partidos políticos si bien tienen patrimonio propio, por lo que hace a los bienes inmuebles, su uso debe estar vinculado directamente con sus actividades político-electorales.

Que, de la interpretación conforme, sistemática y funcional que ese órgano jurisdiccional llevó a cabo de la Ley de Partidos, en contraste con el artículo 41 Constitucional, concluyó que la determinación adoptada en el acuerdo impugnado fue dictada con base en dicho postulado.

Lo anterior porque, en lugar de usar el bien en actividades propias del partido político, se utilizó como un mecanismo para obtener financiamiento.

En vista de lo relatado, la Sala Regional estimó que no le asistía la razón al apelante cuando afirmó que el INE realizó un escaso razonamiento al concluir que los ingresos por el arrendamiento no se apegaban a las fuentes del financiamiento privado, porque en el recurso de apelación SCM-RAP-6/2019 se estimó la posibilidad de que los ingresos por esa vía podrían tener una naturaleza similar al autofinanciamiento previsto en el artículo 53 de la Ley de Partidos y del numeral 111 del Reglamento.

Que con independencia del catálogo establecido en el artículo 111 del Reglamento y de que éste no es limitativo; como ya se destacó, el acto jurídico del arrendamiento de inmuebles no es un mecanismo viable, lo cual se desprende de la lectura armónica, funcional y coherente del artículo 41 constitucional, en conexión con la Ley de Partidos.

De modo que, resultaba irrelevante que del Reglamento, del Catálogo de Cuentas, del Manual General de Contabilidad y de la Guía Contabilizadora, se desprendiera la posibilidad de declarar “Otros ingresos” por parte de los partidos políticos; porque, ello, por sí

mismo, no permite concluir que los bienes inmuebles puedan ser arrendados para que los sujetos obligados obtengan ingresos.

3c. Inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización

Respecto a este tópico, el actor señaló que “el Reglamento de fiscalización” no permite el derecho pleno de la propiedad de los bienes del partido, pues sólo valida la compraventa y la obtención de créditos con garantía hipotecaria sobre inmuebles del partido; lo que resulta contradictorio con no permitir el arrendamiento, pues además de que dicha limitante interfiere con sus derechos, ello se genera a partir de una diferencia en figuras de índole civil.

Argumentos que la Sala Regional declaró inoperantes, con el argumento de que el apelante no indicó qué disposición constitucional violaba, lo cual era necesario para poder hacer el estudio que solicitó, en términos de la Jurisprudencia XXVII.1o.(VIII Región) J/8 (10a.) CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA.

No obstante, la autoridad abundó en el sentido de reiterar que la limitante de arrendar bienes inmuebles de los partidos políticos no permea injustificadamente en su derecho de propiedad, haciéndose notar las distinciones entre la naturaleza de los contratos de compraventa, créditos y arrendamiento, para evidenciar que la permisión de unos y otros sí tiene distinciones justificadas.

3d. Recurso ilícito

Con relación a este punto, la Sala Regional lo desestimó al señalar que no estaba a debate la certeza de las remuneraciones recibidas (como la cantidad, fechas de pago, etcétera.), ni el origen de estas (contrato de arrendamiento, el pago en mensualidades por parte de Banorte, por concepto de renta y que ese dinero sea de origen lícito).

3e. Procedimiento oficioso sancionador

Finalmente, respecto a lo aducido en el sentido de que en su caso el INE tuvo que iniciar un procedimiento oficioso sancionador para que el PRI y Banorte comparecieran al procedimiento, la responsable lo consideró inoperante, porque no fue necesario que el INE desplegara esa facultad, en virtud de que, con lo obtenido en el procedimiento de fiscalización de gasto ordinario, se acreditó una irregularidad por parte del PRI, específicamente por arrendar un bien inmueble y recibir ingresos a partir de ese acto jurídico.

CUARTO. Agravios.

➤ Planteamientos en el escrito de Recurso de Reconsideración

El recurrente aduce los siguientes argumentos:

a) Que le causa agravio el incorrecto análisis del planteamiento relativo a la inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización del INE.

Que no se hizo un análisis adecuado y la responsable incurrió en vicios lógicos al desestimar su agravio de regularidad constitucional de las normas reglamentarias.

b) Que la autoridad explica lo que entiende por propiedad, sin embargo, señala que el reglamento de Fiscalización sólo valida la institución jurídica de compraventa e inclusive permite la autorización de créditos con garantía hipotecaria sobre el inmueble del partido político, por lo que resulta contradictorio que no se le permita el contrato de arrendamiento (como arrendador) por lo que se anula su derecho al haber una diferencia entre las instituciones jurídicas que conllevan ingresos que se califican como ilícitos.

c) Estima que desde que la autoridad emitió la diversa resolución en el SCM-RAP-6/2019, ya había calificado al arrendamiento como lícito.

d) Que, si su ingreso no califica dentro del “autofinanciamiento” o en “otros gastos”, debe ser parte del financiamiento privado, ya que en respuesta a diversa consulta la autoridad administrativa electoral informó al Contralor General del partido que: *“en el rubro de otros gastos se debe registrar todas aquellas entradas de recursos en efectivo por cualquier modalidad a financiamiento público, financiamiento privado, autofinanciamiento y dichos ingresos deberán comprobarse y ser de origen lícito.”*

e) Aduce que la autoridad no realiza un verdadero análisis, porque se modificó la litis, ya que la procedencia de dichos ingresos corresponde a una institución de carácter civil como lo es el arrendamiento, por lo que no se cumplió con la exhaustividad.

Que en ningún momento utiliza la figura del arrendamiento para hacerse de recursos ilícitamente, ya que están sustentados en un contrato de carácter civil.

Siendo que los ingresos reportados por tal concepto obedecen al cumplimiento de obligaciones de naturaleza contractual entre el PRI y Banorte, es decir, se trata del pago de rentas que está obligado a realizar el arrendatario por el uso del inmueble, por lo que los ingresos no se recibieron por un acto voluntario y libre, sino por el cumplimiento de una obligación.

Al respecto, cita las normas del Código Civil del Estado de Puebla que regulan el contrato de arrendamiento del que deriva que el pago de la renta no es una aportación sino una contraprestación.

Con base en lo anterior, alega vulneración al principio de legalidad, ya que el artículo 984 de la referida legislación civil local, define el

derecho de propiedad por lo que puede disponer de sus bienes, inclusive venderlos, motivo por el que también puede arrendarlos, por lo que los ingresos que obtuvo deben ser considerados en el rubro “otros ingresos”, en términos del catálogo de cuentas en su apartado de financiamiento privado.

f) Insiste en que se debió instaurar el procedimiento sancionador en que se debió llamar a la institución bancaria, y que al no haberse procedido de esa forma, también se vulnera el principio de adquisición procesal por indebida valoración del caudal probatorio.

Por lo que, si la responsable consideró que era ilícito, debió llamar al procedimiento al Banco para mejor proveer. En todo caso, con base en el artículo 60 de la Ley de Partidos, se deben reconocer los actos llevados a cabo por los partidos con terceros, como lo fue el arrendamiento.

g) Que la autoridad no abunda sobre la constitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la Ley de Partidos Políticos, y se limita a señalar que los ingresos provienen de una persona moral de la cual no está permitido recibirlos; sin embargo, en las revisiones de 2016 y 2017 nunca se le hizo ninguna observación, ya que en la comprobación de sus registros contables nunca fue observada la supuesta irregularidad, por lo que debe considerarse procedente la forma en que reportó el ingreso.

QUINTO. Estudio de fondo

Dada la vinculación que guardan, los agravios serán examinados de manera conjunta, sin que esto cause agravio al recurrente, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000.¹⁰

¹⁰ Jurisprudencia 4/2000.

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo

En el caso, se advierte que la problemática central deriva de que el INE, al llevar a cabo la fiscalización de los ingresos del PRI en el Estado de Puebla, consideró que se actualizaba una infracción a la normativa electoral, al estimar que el partido político obtuvo ingresos, derivado de la celebración de un contrato de arrendamiento de un bien inmueble de su propiedad con una institución financiera, lo que vulnera el artículo 53 de la Ley de Partidos y el 111 del Reglamento de Fiscalización.

Por su parte, la Sala Regional Ciudad de México, mediante la interpretación sistemática y funcional del artículo 41 Constitucional dotó de contenido a los artículos 23, 25, 41 y 61 de la Ley General de Partidos Políticos, a la luz de los principios y postulados establecidos por el constituyente permanente en el artículo 41 de la Norma Fundamental, a efecto de considerar que las normas no autorizan que el partido político obtenga ingresos por el arrendamiento de un inmueble de su propiedad.

La autoridad sostuvo que atendiendo a la finalidad constitucional de los partidos políticos y al grado de intervención del estado para su funcionamiento, así como a lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, inciso g), de la Ley General de Partidos Políticos, el patrimonio del que se alleguen, se debe utilizar para llevar a cabo sus actividades político electorales y no como mecanismo para obtener ingresos a través de su arrendamiento a terceros, pues ello no implica la consecución directa e inmediata de sus fines constitucionales.

Ahora, en el caso concreto, atendiendo la causa de pedir, se aprecia que la pretensión final del recurrente es que esta Sala Superior analice la resolución impugnada, específicamente en el punto relativo

impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

a si los partidos políticos pueden obtener ingresos derivados del arrendamiento de los bienes de su propiedad.

El recurrente pretende obtener la declaración de inconstitucionalidad de las normas secundarias que considera fueron aplicadas por la responsable, lo que, en su opinión, generaría la procedencia y autorización para recibir ingresos por arrendar a terceros sus bienes inmuebles.

Los agravios son infundados.

Esta Sala Superior considera que el contenido sustancial de la resolución impugnada es conforme a derecho.

Es pertinente señalar que el derecho fundamental que se dice vulnerado es el derecho de propiedad; en este caso, el derecho que deriva para obtener los frutos o aprovechamientos de un inmueble, como lo son las rentas; sin embargo, debe entenderse constitucionalmente razonable que la ley no reconozca esa posibilidad a los partidos políticos.

Como se verá en seguida, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 27 y 41 Constitucionales permiten concluir que el derecho de propiedad de los partidos políticos sobre sus bienes, quienes son instituciones de orden público, queda sometido a las reglas y modalidades que dicte el interés nacional con relación al ejercicio de ciertos derechos, los cuales estarán determinados por las disposiciones que, con la autorización de la norma **fundamental**, establezca el Congreso en la emisión de las respectivas leyes secundarias y especiales; de ahí que el ejercicio de ese derecho no es absoluto, sino que está sometido a las modalidades que dicte el interés público.

En principio, conviene señalar que las normas constitucionales constituyen la línea rectora del proceso de determinación de la interpretación y aplicación de las normas secundarias; esto en virtud

de su carácter de principio determinante del funcionamiento del sistema jurídico, que permea de la raíz constitucional, a todo el orden legal.

Esto justifica acudir a las normas constitucionales en su calidad de norma fundamental y suprema del sistema, porque estructuran las relaciones de todas las normas que forman parte de este.

Por tanto, para comprender la función y operatividad de las normas secundarias, es necesario atender a la luz de la norma fundamental, a las fuentes y principios constitucionales que la rigen.

De inicio, hay que reconocer que, en relación con la validez de las normas constitucionales, todos los contenidos previstos en esta son supremos, por lo que todas las normas constitucionales tendrían el mismo rango, a menos que la propia Constitución haga una diferenciación expresa respecto de sus contenidos, por ello se atenderá no solo a normas electorales, sino a aquellas que también regulan la actividad de los entes especializados en la materia y de otros órganos del Estado.

Así, la supremacía de las normas y principios constitucionales funcionan como parámetro de eficacia respecto la validez de las demás normas del sistema jurídico, por lo que este depende de la norma fundamental y la contravención de sus disposiciones puede acarrear distintos grados y formas de no conformidad o de no aplicabilidad, hasta la inconstitucionalidad.

En ese orden, será a partir de reconocer que las disposiciones Constitucionales son por su origen y posición jerárquica, la fuente primaria del sistema jurídico y que, en virtud de su rango, las normas constitucionales tienen eficacia directa por lo que a su operatividad se refiere; esto quiere decir que en ciertos casos, no requieren de

desarrollo legislativo amplio para producir efectos jurídicos; como fuente, esto les confiere amplio grado de independencia en su aplicación y observancia.

Significa que todos los órganos y entidades del Estado regulados por el derecho, deben tomar la Constitución como premisa de su decisión; tanto al aplicarla como al interpretar las propias normas constitucionales y como referente respecto de la conformidad y regularidad con ella de las normas secundarias y, en caso de conflicto, la aplicación de las normas y principios contenidos en la norma suprema debe ser considerada preferente.

Ahora, con relación al derecho de propiedad, es una potestad del Estado constituirlo, conforme a lo previsto directamente en el artículo 27 constitucional, ya que la nación transmite el dominio de la tierra a los particulares creando el derecho real de propiedad a un particular, como se señala en el primer párrafo del mismo precepto constitucional.

Mediante este acto, se crea el máximo derecho real, pero también, la norma constitucional le impone modalidades o límites.

Así, la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna, dispone: “**la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público**”.

En el propio artículo, se establecen una serie de limitaciones al derecho de propiedad, sin perjuicio de las que puedan establecerse en otros preceptos de la constitución o en las leyes secundarias.

En la norma constitucional invocada, se enuncian ciertas limitaciones para adquirir la propiedad de inmuebles, por ejemplo, a los

extranjeros y a las asociaciones religiosas, quienes sólo podrán adquirir, poseer o administrar, **exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, y con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.**

Asimismo, regula la propiedad de las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, quienes no podrán adquirir más bienes raíces que **los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él,** con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

Similares condiciones se imponen a las sociedades mercantiles por acciones, quienes podrán ser propietarias de terrenos rústicos, **pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto;** y en ningún caso las sociedades de esta clase **podrán tener en propiedad** tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la ahí especificada **dejando su regulación a la ley reglamentaria.**

Igual prototipo de esta modalidad es la restricción a los bancos, quienes, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, **pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.**

Otros ejemplos paradigmáticos de modalidades a la propiedad, son el caso del régimen especial de la propiedad ejidal; la expropiación como potestad administrativa del Estado, la prohibición de los latifundios; el régimen de los templos y demás bienes propiedad de la nación; y el reconocimiento constitucional del patrimonio de familia

determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno, conforme a lo previsto también en los artículos 27 y 123 Constitucionales.

Cabe mencionar también los casos de ciertas modalidades y/o restricciones, que por ley se imponen a la propiedad, como las derivadas de la acción de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 y el régimen de la propiedad y de utilidad social de las sociedades cooperativas, conforme a lo previsto en los artículos 22 y 123, ambos de la Constitución Federal.

La anterior enunciación es una amplia muestra de modalidades o restricciones al derecho de propiedad de distintos entes.

Ahora, para efectos de la presente resolución es preciso determinar que por *modalidad* (a la propiedad), debe entenderse una medida legal de carácter general que restringe el derecho de usar, disfrutar y/o disponer de una cosa.

En opinión de la doctrina mayormente aceptada, “modalidad” y “limitación” son sinónimos; aunque algunos tratadistas apuntan que la modalidad implica modificar o alterar el régimen de propiedad, creando una figura jurídica derivada de la misma, como ocurre con la copropiedad, el condominio, el patrimonio familiar, el ejido, etcétera; en cambio, las limitaciones no alteran el régimen de la propiedad, sino que se trata de prohibiciones impuestas por el constituyente o por el legislador respecto a determinada facultad del propietario¹¹.

Lo importante es que, en esencia, se coincide en que, ya sea calificada de modalidad o de restricción, se impone al derecho de

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentario de Diego Valadés cita a Andrés Serra Rojas; Porrúa, México, página 535.

propiedad cierta particularidad o condición que impide al titular disponer de alguno(s) o de todos los atributos de la propiedad, como el uso, aprovechar sus frutos, agotarlo en su extensión, gravarlo, recuperarlo, tolerar limitaciones a la adquisición o al dominio, etcétera.

De manera que, llámese modalidad o restricción, en realidad éstas coinciden en lo esencial: limitar la capacidad del titular para ejercer el derecho pleno respecto de la naturaleza dispuesta o prevista por cierto régimen impuesto por fines o propósitos constitucionalmente determinados o legalmente justificados con correspondencia constitucional.

Ahora, ha sido criterio reiterado del Alto Tribunal de la Nación que cuando el Constituyente permanente dispone que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, corresponde al Congreso y a las legislaturas de los estados, según sea el caso, establecer en las normas secundarias las modalidades o restricciones al derecho de propiedad tratándose de los distintos órdenes regulatorios que prevé la Constitución Federal, conforme al sistema de competencias, siendo la directriz fundamental el interés público.¹²

¹²Primera Sala, 1a. LXXX/2014 (10a.) **PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS QUE IMPONGAN MODALIDADES AL USO DE AQUÉLLA.** El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Nación mantiene en todo tiempo el "derecho" -entendido como competencia o facultad- de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como establecer la regulación para el aprovechamiento de recursos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio social. Ahora bien, dicha facultad puede comprender las modalidades al uso de la propiedad en beneficio social y con base en el interés público, las cuales deben ser justificadas razonablemente y, al aplicarse, el acto debe estar suficientemente fundado y motivado. Así, cuando los ciudadanos impugnan normas que impongan modalidades al uso de la propiedad privada, el estándar de escrutinio constitucional se da por la "razonabilidad" de la medida, en función del fin buscado, su necesidad y proporcionalidad, pues sólo así es posible evitar que existan actos regulatorios arbitrarios y se respete, simultáneamente, la realización de los fines legítimos buscados con el modelo regulatorio que adopta nuestra Constitución Federal.

Tercera Sala. **PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA.** Es cierto que el artículo 27 constitucional autoriza a imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, ya que la citada disposición constitucional, permite modificar, por medio de los órganos constitucionales respectivos, un estado general, jurídico o social, por medio de leyes adecuadas, ampliando o restringiendo el derecho de propiedad; pero por esto no debe entenderse, que es posible

Es decir, estas modalidades que impone el interés público pueden darse en los distintos órdenes constitucionales, como en materia tributaria, de aguas, ambiental, electoral, etcétera.

Así, concomitantemente en materia electoral, el artículo 41 Constitucional, como parámetro de los partidos políticos en nuestro país, describe una connotación jurídica y política relevante para nuestra estructura democrática respecto de los institutos políticos.

Concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos de derecho y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo; pero también regulados bajo ciertas restricciones inherentes a su naturaleza.

modificar actos concretos, realizados en ejecución de derechos concedidos anteriormente, pues de otra manera resultaría una evidente antinomia entre los artículos 14 y 27 constitucionales.

Pleno, Jurisprudencia P./J. 37/2006. **PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

Pleno; P. IX/98. **ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS LOCALES ASIGNAR MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA.** El artículo 32, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, que prevé que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles, no es violatorio del artículo 27 constitucional, pues con ello no se está permitiendo la imposición de modalidades a la propiedad privada, que puedan nulificar o extinguir a la misma, sino sólo se está coordinando el ejercicio del derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y que consagra el precepto constitucional referido, definiendo que tal función corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas, en virtud del ejercicio concurrente que sobre la materia ejercen la Federación, los Estados y los Municipios, y que requiere de una delimitación clara de las funciones que cada uno debe realizar conforme al sistema de competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual expresamente alude en su numeral 27 a usos y destinos como modalidades a la propiedad privada que podrán imponerse en virtud de la función social del derecho de propiedad bastando, por tanto, que la Ley General de Asentamientos Humanos defina los conceptos de usos y destinos en su artículo 2o., fracciones IX y XIX, pues corresponde a las Legislaturas Locales la determinación precisa de cuáles son esos usos y destinos compatibles que podrán imponerse.

En la norma constitucional mencionada (artículo 41, fracción I) se les reconoce como entidades de interés público, y se determinan sus finalidades:

- a) La promoción de la participación del pueblo en la vida democrática;
- b) La contribución a la integración de la representación nacional; y
- c) Como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La naturaleza jurídica o el estatus de entidades de interés público conferido a los partidos políticos fue resultado de la reforma constitucional de 1977, que elevó a esa jerarquía constitucional a los partidos políticos.

El carácter de interés público que en la norma constitucional se reconoció a los partidos políticos obliga al Estado a asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que estos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

A los partidos políticos se les confirió la calidad de entidades de interés público, sin incluirlos como órganos del Estado, confiándoles una contribución relevante en las tareas que el poder público debe desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos; no obstante, quedaron sujetos a un régimen especial determinado precisamente por las modalidades que impone el carácter de interés público de dichas entidades.

De esta manera, con especial atención por parte del estado, se constituyó un sistema constitucional de partidos políticos y se

concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su misión pública.

En todo caso, los partidos políticos como entidades de interés público, por los fines que tienen encomendados constitucionalmente, fueron dotados de personalidad jurídica y un régimen especial de patrimonio, dada la naturaleza del financiamiento fiscalizable, en cuya preservación está interesada toda la sociedad en su conjunto, lo que implica una serie de garantías y prerrogativas, que se traducen en ciertas obligaciones a cargo del estado, pero también en ciertas modalidades que impone el interés público a dichas instituciones.

Ahora, interpretando armónicamente las disposiciones y principios contenidos en los artículos 27 y 41 Constitucionales, debe reconocerse que el carácter de entidades de “interés público” de los partidos políticos se traduce en el hecho de que la sociedad en su conjunto posee un legítimo interés en el desarrollo y progresión del sistema de partidos políticos, el cual se manifiesta en el cauce institucional del Estado, quien es el responsable del encuadre constitucional y legal de la actuación de los partidos políticos mediante la expedición de la leyes secundarias que regulan su vida institucional.

De este modo, como se dijo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común, el interés público o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad.

Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada y, por

tanto, es ella la que da cierto carácter a esa clase de propiedad y delimita el derecho de los partidos políticos, por lo que no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario, debe privilegiarse el interés público sobre el derecho de propiedad, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

Así, las capacidades autoorganizativa, auto regulativa y patrimonial de los partidos políticos no tienen un carácter absoluto u omnímodo, porque están sujetas a las limitaciones que se establecen en el sistema jurídico nacional; su derecho de propiedad no es del todo absoluto, sino que esta revestido de un carácter especial determinado por su naturaleza de entidad de interés público, lo que le impone reconocer un sentido social y de interés general respecto al manejo de su patrimonio, dado que el origen de ese derecho está determinado por el régimen especial de financiamiento, tributación y fiscalización a que están sujetas dichas entidades, siendo así una especie de propiedad de interés público.

Como ejemplos del tratamiento especial sobre el régimen a que están sujetos los partidos políticos en cuanto al cumplimiento directo e inmediato de sus fines, está que, a diferencia de los gobernados en lo general, los partidos no se benefician del principio de que “todo lo que no esté prohibido por la ley está permitido”, conforme a la jurisprudencia de la Sala Superior, del rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”**¹³; lo que significa que las normas que regulan su actuar imponen el deber de ser interpretadas en sentido más limitativo y estricto.

¹³ A la luz de la jurisprudencia 14/2014.

De manera similar, el manejo de sus recursos públicos y privados, no se rige por el principio del secreto y privacidad, como rige para la mayoría de los gobernados, conforme a la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P./J. 146/2005, de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA”**.

Esto es, los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña, por tanto, en cuanto a este tema, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía, lo que evidentemente atiende a considerar su naturaleza en el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.¹⁴

Otro ejemplo de la especial regulación para los partidos políticos en cuanto a sus fines, es que en materia tributaria el legislador le confiere un trato diferente respecto al resto de los contribuyentes, situación que la Suprema Corte de Justicia de la nación ha calificado como decisión “justificada” en reconocimiento del interés público con que el Estado Mexicano ha hecho a los partidos políticos y con los fines que constitucionalmente les han sido encomendados.¹⁵ Trato

¹⁴ Pleno; Jurisprudencia **P./J. 146/2005**.

¹⁵ Segunda Sala, Tesis 2a. XCIX/2007, **DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE EXENTA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL PAGO CAUSADO POR LOS SERVICIOS QUE SOLICITEN, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006)**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exención tributaria es constitucional cuando se establece considerando la situación objetiva de los contribuyentes exentos. En este sentido y en atención a la exposición de motivos y a los dictámenes respectivos de donde derivó la reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, a través de la cual se encomendó a los partidos políticos la tarea de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (declaración y fines contenidos actualmente en las fracciones I y II del artículo 41 citado), se concluye que el artículo 5o., penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la exención en el pago del derecho causado por los servicios solicitados por los partidos políticos constituidos en los términos de la ley correspondiente, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, **al otorgarles un trato diferente respecto al resto de los contribuyentes, en virtud de que no es producto de la decisión arbitraria del legislador federal sino que está basado en razones justificadas, vinculadas con el reconocimiento del interés público que el**

especial a los partidos políticos, sobre el que se volverá más adelante.

Inclusive, aun tratándose de la libertad de asociación, que es la piedra angular de la creación de los partidos políticos, el Pleno del Alto tribunal ha corroborado el régimen especial al que están sujetos, dada su naturaleza de entidades de interés público, ya que en el ejercicio de ese derecho, están sujetos a criterios de razonabilidad, porque tampoco es un derecho absoluto, sino que esa libertad está afectada por una característica de rango constitucional, ya que queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador secundario establecer en la ley relativa el ejercicio de ese derecho fundamental, sujeto, también, al cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos.¹⁶

De esta manera, el carácter que tienen los partidos políticos – nacionales y estatales- como entidades de interés público, no es una mera expresión declarativa, sino que tiene un desarrollo normativo basado, fundamentalmente, en que están sujetos a las modalidades y

Estado Mexicano ha hecho a los partidos políticos y con los fines que constitucionalmente les han sido encomendados.

¹⁶ Pleno; Jurisprudencia, P./J. 40/2004; **PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.** El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro lado, los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos.

restricciones dispuestas por el Constituyente permanente conforme a su naturaleza especial de entidades de interés público.

En este orden, la vida de los partidos políticos es objeto de configuración o regulación legal, a través de limitaciones o restricciones, o de medidas facultativas relativas a los aspectos torales que atañen a su vida institucional, cuyo marco normativo y núcleo esencial, en tanto garantías institucionales se delinean en la normativa electoral, mediante el establecimiento del contenido mínimo de sus documentos básicos y mediante el reconocimiento y limitación de ciertos derechos y obligaciones.

Tal como se explicará en los apartados subsecuentes, así ocurre con el derecho que tienen los partidos a ser propietarios, poseedores o administradores, sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, en términos de lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos. El interés público de la sociedad está en asegurar la sujeción puntual y efectiva de aquéllos al orden jurídico.

Por tanto, los partidos políticos están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional. Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas.

Como se verá más adelante, los institutos políticos están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático no sólo por mandato legal, sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

Una interpretación distinta implicaría acoger la existencia de zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional y democrático de derecho. Esto, porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todo sujeto jurídico, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y desde luego los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

Bajo las premisas apuntadas y como reflejo de su régimen especial, los partidos políticos están sujetos a un intenso control institucional, lo que implica el relativo a sus bienes.

Ahora, en el caso surge una cuestión de especial interés, ya que, a propósito de la propiedad respecto de un bien inmueble de un partido político ubicado en el Estado de Puebla, éste celebró un contrato de arrendamiento con la calidad de arrendador con una institución bancaria, en su carácter de arrendataria, a cambio del cual, recibió como contraprestación el pago de una renta; ingreso que en materia de fiscalización pretendió justificar como forma de "autofinanciamiento" o de "otros ingresos".

Contrato que, según la definición legal contenida en los artículos 2261, 2268, 2289 y 2290 del Código Civil del Estado de Puebla, es aquel que tiene por objeto principal la obligación del arrendador de conceder al arrendatario el uso o goce temporal del bien arrendado, a cambio del pago de un precio cierto o "renta", como contraprestación por el uso recibido; en el entendido que la renta, es un fruto civil del inmueble.¹⁷

¹⁷ Al respecto de los frutos civiles, el Código Civil del Estado de Puebla, cabe agregar que en la hipótesis que ocupa el presente estudio, el arrendador entrega al arrendatario el bien arrendado, en virtud del acto jurídico consistente en el contrato de arrendamiento. Desde ese momento son poseedor originario y derivado, respectivamente.

"Artículo 1350. Quien por disposición judicial o por otro acto jurídico recibe un bien ajeno, con derecho de retenerlo temporalmente, en su poder, en calidad de interventor, depositario, arrendatario, acreedor prendario, comodatario u otro título análogo, detenta ese bien a nombre del propietario o poseedor de él, y a la vez posee a nombre propio el derecho, real o personal, creado por esa disposición judicial o acto jurídico de que se trate."

De lo anterior, se deriva claramente que el partido actor celebró un acto jurídico regido por el derecho privado respecto de un inmueble sujeto a un régimen especial de la propiedad, porque se trata de un partido político, lo cual está regulado por normas de derecho público, ya que no se trata de un bien inmueble cualquiera, sino de uno que forma parte del patrimonio de una institución partidista, el cual "*prima facie*" está constituido con dinero público y, por tanto, el Estado, por medio de sus instituciones electorales, ejerce un control de vigilancia y fiscalización específico, derivado de las normas que rigen a los partidos políticos como entidades de interés público.

De manera que la cuestión jurídica implica dilucidar ese problema porque, en el caso, el INE consideró no válido el ingreso por arrendamiento como una forma de autofinanciamiento del partido político, ya que sustancialmente no podría acreditarlo como financiamiento lícito.

La Sala Superior considera que esta situación fáctica efectuada por el partido político, aunque pudiera merecer la tutela del derecho privado, no obstante, para efectos del ámbito electoral de la fiscalización del financiamiento del patrimonio del partido político, debe considerarse como una cuestión que no encuentra permisión en la normativa electoral, por virtud de que la actividad realizada creó una situación

Entre otros, la ley atribuye al poseedor de buena fe, cuya posesión deviene de un título traslativo de dominio, **el derecho subjetivo de percibir los frutos que produzca la cosa**, en términos de la fracción I, del artículo 1374, del código en cita, que a continuación se transcribe:

"Artículo 1374. El poseedor de buena fe tiene derecho:

"I. A los frutos percibidos mientras su buena fe no es interrumpida (...)."

En consecuencia, quien funge como propietario y arrendador de un inmueble, está facultado para recibir los frutos que se perciban de dicho inmueble, en tanto dure el hecho de la posesión descrito.

Al respecto debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 1045 del mismo ordenamiento:

"Artículo 1045. Son frutos civiles los alquileres de los bienes muebles; las rentas de los inmuebles; los réditos de los capitales y los que, no siendo producidos por el mismo bien directamente, vienen de él por contrato, por última voluntad o por la ley."

De dicho precepto se desprende que las rentas de los inmuebles son frutos civiles.

Dichas rentas se entienden vencidas día por día, en términos del artículo 1378 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, que dice:

"Artículo 1378. Los frutos civiles se producen día por día y pertenecen al poseedor, en esta proporción, luego que son debidos, aunque no los haya recibido"

de desequilibrio patrimonial al pretender registrar un ingreso no permitido.

A continuación, se demuestra esta afirmación.

Se ha señalado en párrafos que anteceden, que de conformidad con el artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin constitucional es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.

Además de ello, la Constitución precisa en el referido numeral 41, que la ley determinará los derechos, obligaciones y prerrogativas que les correspondan; así como que garantizará que cuenten con los elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Acotando también que, la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos y campañas electorales, los montos máximos de aportaciones de simpatizantes y militantes; así como el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

Así, a partir de estos parámetros constitucionales, se advierte, en lo que aquí interesa, que para cumplir sus actividades constitucionales, el Estado dotará a los partidos políticos de los recursos necesarios para ello (entre los que destaca el financiero que debe ser mayoritariamente público), **propósitos entre los que se encuentra hacerse sólo de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;** y a que en ese

aspecto, la Ley garantizará, entre otras cuestiones, las reglas del financiamiento de los partidos políticos, límites de aportaciones de militantes y simpatizantes, así como el procedimiento de liquidación.

Como se adelantó, la Constitución, al ser la primera norma de las reglas de inferencia del sistema secundario, permite establecer las conexiones necesarias para poder interpretarlas y aplicarlas dentro del marco Constitucional.

Esto implica que el sentido y alcance de una norma jurídica no puede comprenderse si se estudia de manera individual, sino solamente con relación a las demás normas del sistema.

Aceptar que el derecho funciona como un sistema, implica aceptar ciertas propiedades como son la completitud, la coherencia y la consistencia que reflejan la forma en que las normas se relacionan.

Así, es un principio fundamental de la justicia constitucional, que el juzgador debe buscar, que, para todo caso posible, exista una solución, no porque todos los supuestos y sus consecuencias estén reguladas, sino que el sistema jurídico pueda ofrecer una respuesta constitucional y legal a cualquier caso.

La completitud del sistema se hace posible mediante la previsión de reglas de interpretación e integración del sistema jurídico, así como reglas de clausura que cierran el sistema, que pueden ser normas expresas o principios interpretativos, tal y como ocurre con las anunciadas restricciones contenidas en los principios constitucionales de que se viene hablando que rigen en la materia electoral a los partidos políticos.

En efecto, la interpretación sistemática de la norma secundaria en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento jurídico, es

decir, a la luz de las normas y principios constitucionales, adquieren significado y alcance.

Es decir, los enunciados normativos y el sentido de las disposiciones constitucionales, no sólo está determinado por los términos en que se expresan, ya que necesariamente debe atenderse a la relación que se da con otras normas, para llegar a una interpretación válida, tal y como ocurre con las disposiciones de la Ley de Partidos; en lo conducente con las disposiciones del Reglamento de Fiscalización del INE, y con otras normas en materia de tributación, las que vistas en conjunto, permiten ver un todo coherente, unas frente a otras.

Bajo estas directrices, la Sala Superior advierte que la naturaleza de los partidos políticos tiene cabida en un interés público, cuyo objeto se encuentra limitado a lo que acota la Constitución.

Implica que el patrimonio que obtenga el partido político (partiendo de la base de que nuestro sistema es mixto, predominando el financiamiento y recursos públicos o del Estado) debe ser destinado solamente a sus actividades constitucionales y de orden público.

Quiere decir que los recursos que recibe y la forma de adquirir bienes como los inmuebles, el derecho a poseerlos y administrarlos están determinados por modalidades y/o limitaciones que determina su carácter de entidades de interés público. Lo anterior con base en la interpretación sistemática y funcional de los artículos 27 y 41 Constitucionales, que dotan de contenido a la Ley General de Partidos Políticos y, en lo conducente, al Reglamento de Fiscalización del INE.

La interpretación de las relatadas disposiciones constitucionales muestra que, en la propia norma fundamental, se estatuye el principio de reserva de ley, de ahí que, todo aquello vinculado con el financiamiento de los partidos políticos (sea público o privado) debe

estar desarrollada en la ley secundaria como lo es, en lo que aquí interesa, la Ley de Partidos y el referido reglamento.

Como enseguida se explica, la Sala Superior considera que se trata de un asunto de orden e interés público, concebir que el destino y uso que den los partidos a sus inmuebles no debe contravenir los fines determinados por la norma fundamental a los partidos políticos ni el de su patrimonio; ya que ello, evidentemente, vulneraría el derecho público y colectivo para el que fueron creados.

Aunque los partidos políticos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; tratándose de bienes inmuebles, éstos deben ser utilizados exclusivamente para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines constitucionales, en términos de lo que disponga la Ley de Partidos y el objeto constitucional que persiguen.

En efecto, en el ámbito de la normas secundarias, se advierte que, atendiendo a la naturaleza constitucional de los partidos políticos, y a las modalidades o limitaciones que impone el interés público, en la disposición de sus bienes, así como a su sistema de financiamiento y en atención a lo establecido fundamentalmente, en el artículo 23, párrafo 1, inciso g; y en los diversos 25, apartado 1, inciso n), 30, inciso f) y g), k), l), m), s) y t); 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57, todos de la Ley de Partidos,¹⁸ de que los se observa que sus bienes

¹⁸ **Artículo 23.** 1. Son derechos de los partidos políticos

g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines..."

Artículo 25. 1. Son obligaciones de los partidos políticos:

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;"

Artículo 30. 1. Se considera información pública de los partidos políticos:

f) Las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, así como de cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función o cargo que desempeñe dentro o fuera de éste;

g) Los contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios;

k) Los montos de financiamiento público otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

l) Los informes que estén obligados a entregar en términos de lo dispuesto en la presente Ley, el estado de la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica, así

como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno;

m) Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas; así como su debido cumplimiento;

s) El dictamen y resolución que el Consejo General haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso l) de este párrafo, y

t) La demás que señale esta Ley y las leyes aplicables en materia de transparencia.

Artículo 50. 1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales. 2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

Artículo 51. 1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley...

Artículo 52. 1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate. 2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas

Artículo 53. 1. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes: **a) Financiamiento por la militancia; b) Financiamiento de simpatizantes; c) Autofinanciamiento, y d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.**

Artículo 54. 1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley; b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal; d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza; **f) Las personas morales**, y g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero. **2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.**

Artículo 55. 1. **Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.** 2. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento.

Artículo 56. 1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades: a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos; b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país. 2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales: a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate; b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos; c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. 3. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento. 4. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado

inmuebles no pueden tener como **destino** el arrendamiento como medio para obtener recursos financieros privados.

En términos generales, los preceptos legales de la Ley de Partidos antes invocados, establecen diversas modalidades, directrices y circunstancias a las que quedan sujetos los partidos políticos derivado de las condiciones especiales que derivan de su naturaleza como instituciones de interés público.

Esas directrices limitativas señalan principalmente que cierta información, que para la mayoría de los gobernados sería clasificada como confidencial, para los partidos, en cambio, es considerada información pública.

También tienen esa naturaleza, las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben ciertos integrantes, así como los de personas independientemente de la función o cargo que desempeñen dentro o fuera de éste; sus contratos, y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios.

entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación. 5. El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación. **6. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.**

Artículo 57. 1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos **a fin de obtener rendimientos financieros**, sujetos a las reglas siguientes: a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido; b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año; c) **En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones**, y d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad **deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.**

Asimismo, es información pública, el conocimiento de los montos de financiamiento público otorgados en cualquier modalidad; los informes que estén obligados a entregar; el estado de la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, lo que tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; y los resultados de revisiones, informes y auditorías con motivo de la fiscalización de sus recursos.

En dichas normas se establece, desde luego, la regla de que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento, que será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público; su estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la mencionada Ley; financiamiento que no es entregado en un solo acto, sino que está sujeto a control, ya que es entregado en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe.

Se establecen normas que señalan como debe destinar el financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus actividades; también, se establecen normas que regulan la forma y limitación al financiamiento privado o que no provenga del erario público, con las modalidades de reconocerlo sólo como financiamiento por la militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento, o financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Señalan las modalidades para el financiamiento que no provenga del erario público, mediante el tipo de aportaciones y cuotas ahí precisadas, el cual se ajustará a los límites señalados en la misma ley y mediante los requisitos de identidad y financieros que permitan

tener control de quienes fueron los aportantes, los medios para identificarlos, los montos y valor de los bienes aportados.

Indican la forma de hacer constar las aportaciones en especie con la exigencia de documentarlo contractualmente con la precisión de todos los datos ahí señalados, debiendo informar al INE, los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

Además, también se precisa que las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

En otro apartado, la ley indica los mecanismos para establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas y limitaciones que señala la ley, fundamentalmente que en todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo, operaciones y rendimientos obtenidos.

Inclusive, las facultades del Consejo General del Instituto, a través de su Unidad Técnica, para solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos.

En general, las normas indicadas se refieren al deber de reportar los ingresos y gastos del financiamiento y muestran un riguroso régimen de control sobre el financiamiento con que se constituye el patrimonio, inclusive el inmobiliario de los partidos, que es una muestra fundamental de las modalidades y restricciones impuestas por estado a esta clase de instituciones.

Ahora, con base en las anteriores premisas, debe decirse que, si se permitiera a los partidos políticos obtener ingresos de un bien inmueble propiedad para objetivos distintos a las actividades de éste (a través de la suscripción de un contrato de arrendamiento), resultaría contrario a los principios y reglas contenidos en el artículo 41 Constitucional, en vinculación con los preceptos de la Ley de Partidos antes referidos, que expresamente trazan las modalidades y limitaciones a que está sujeta su situación patrimonial.

Cobra especial relevancia el contenido del artículo 23, inciso g), de la Ley General de Partidos Políticos, que establece que es derecho de los partidos políticos, ser propietarios, poseedores o administradores, sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

La anterior disposición normativa, vista bajo las directrices y principios constitucionales determinados por los artículos 27 y 41, debe ser interpretada en forma estricta, con arreglo al artículo 11 del Código Civil Federal (supletorio a la Ley de Medios), el cual dispone que **las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.**

Tomando en consideración que, respecto al derecho de propiedad, posesión y administración de los bienes inmuebles de los partidos políticos, la ley establece un supuesto de excepción, a esa regla, así

debe interpretarse cuando usa la expresión “solo” para referirse a los bienes indispensables, precisos o justos que pueden tener, poseer y administrar los partidos políticos, para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines como instituciones de interés público.

Esto significa que el uso y destino de los referidos bienes está determinado por las modalidades y restricciones impuestas por las normas secundarias orientadas por el interés público, ya que el legislador se refirió, en lo general, al derecho de propiedad, posesión y administración de los bienes precisos para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines y no otros propósitos que los estrictamente previstos.

Esta interpretación deriva de la naturaleza mixta de las normas indicadas, ya que el operador deóntico en la primera parte es de tipo permisivo, cuando señala que tienen “derecho” a ser propietario, poseedor y administrador de sus bienes, pero, la expresión “sólo” es restrictiva o prohibitiva, al limitar ese derecho a los inmuebles “indispensables” para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, es decir, se refiere al conjunto de inmuebles estrictamente necesarios, precisos y justos, no más de los necesarios, para cumplir el propósito y destino directo y mediato para el que sean adquiridos, atento a los fines de dichos institutos políticos.

Por tanto, es claro que los partidos políticos no tienen como propósito la adquisición de inmuebles para explotarlos a través de figuras como el arrendamiento, sino para aplicarlos a sus objetivos como instituciones de interés público, dado el régimen de excepción patrimonial a que están sujetos constitucionalmente, conforme a los artículos 27 y 41 de la Norma Fundamental.

En atención a lo anterior, no es válido que se obtengan ingresos por medio de la celebración de un contrato de arrendamiento que tiene

como objeto material un inmueble que no está destinado al cumplimiento **directo e inmediato** de los fines del partido, sino que se habría destinado al uso y goce de un tercero, o lo que es lo mismo, prestar un bien o servicio a un tercero, lo que legalmente no está autorizado.

Aunque la mencionada ley en otros dispositivos legales autoriza diversas instituciones jurídicas como formas de financiamiento, al estar expresamente reguladas, deben entenderse bajo la premisa de ser normas permisivas, pero de interpretación estricta, ya que el artículo 23 de la Ley de Partidos es un precepto legal que establece restricciones a la regla que autoriza la propiedad, posesión y administración de los bienes a que tienen derecho los partidos; por lo que al estar en un régimen de excepción, los supuestos no previstos o expresamente autorizados por la norma secundaria deben ser considerados prohibidos. Lo anterior, porque la posibilidad de que un partido político pueda fungir como arrendador de sus bienes no es un caso esté expresamente especificado en las mismas leyes.

Así, la compra o adquisición de inmuebles por un partido político tiene como único fundamento, tener instalaciones para la consecución de fines partidistas y no como un mecanismo de generación de ingresos a través del uso o explotación a favor de terceras personas de sus inmuebles a cambio de una contraprestación.

En el mismo sentido, si bien podría contratarse la hipoteca, éste por regla general, es un contrato accesorio al acto jurídico de adquisición del inmueble del partido; sin embargo, este sería un pasivo, pero no se traduce en un medio de aprovechamiento del inmueble como sí acontece con el arrendamiento.

De modo que el derecho a adquirir bienes inmuebles de los partidos políticos no tiene como origen constitucional explotarlos y obtener

frutos (arrendándolos), sino el que en ellos se lleven a cabo las actividades propias de los partidos políticos.

La circunstancia de que los inmuebles se destinen al uso de terceras personas y no del partido político, implica, por sí mismo, que en cualquier escenario se rompa con los objetivos constitucionales que los partidos políticos deben darle al uso de sus inmuebles.

Por ello, los derechos de que sean titulares los partidos políticos, no se pueden considerar absolutos; en razón de que los bienes inmuebles deben ser destinados al debido funcionamiento de aquéllos y, por tanto, a que en ellos se realicen actividades político-electorales y no de otra naturaleza y menos que su utilización se lleve a cabo en beneficio de terceras personas, pues tal destino está restringido por el artículo 23 de la Ley de Partidos.

En este orden, si bien en los artículos 30, 60 y 72¹⁹ de la Ley de Partidos, hacen referencia a contratos de arrendamiento; ello trata de

¹⁹ **Artículo 60.** 1. El sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener las características siguientes: a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político; b) Las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma; c) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles; d) Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos; e) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto; f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales; g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado; h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable; i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera; j) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y k) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles. 2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización. 3. En su caso, el Instituto formulará recomendaciones preventivas a partidos políticos y candidatos, con vistas a mejorar la eficacia, eficiencia, oportunidad, consistencia y veracidad de los informes que esta Ley señala.

Artículo 72. 1. Los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias. 2. Se entiende como rubros de gasto ordinario: a) El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la

los acuerdos de voluntades donde los institutos políticos arriendan (como inquilinos) bienes inmuebles con el objetivo de realizar sus actividades político-electorales, es decir, tales reglas hacen alusión a que el partido político figura como arrendatario y no como arrendador.

Lo anterior, porque el precepto 72 de la ley citada se describe al contrato de arrendamiento en el rubro de gasto ordinario, no como ingreso; además de que junto con dicho acto jurídico se delinearán a los sueldos y salarios del personal, papelería, energía eléctrica, etcétera; es decir, se hace referencia a los recursos financieros utilizados (erogados) por el partido político para llevar a cabo sus actividades como ente público, mas no de actos jurídicos para allegarse de recursos privados.

En consecuencia, se pone de relieve que los preceptos legales señalados hacen alusión a los contratos de arrendamiento que, por concepto de egresos, los partidos políticos deben reflejar en su situación financiera, mas no una permisión de llevar a cabo este tipo de contratos con el objetivo de obtener ingresos privados.

participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; “b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;” * c) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno; d) Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares; e) La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno, y “f) Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas.” * 3. Los gastos de estructuras electorales comprenderán los realizados para el pago de viáticos y alimentos de:” * a) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos en sus actividades estatutarias ordinarias y extraordinarias; b) Los integrantes de los comités o equivalentes en las entidades federativas, previstos en el párrafo 2 del artículo 43 de esta Ley, en actividades ante los órganos internos de los partidos políticos nacionales; c) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos nacionales ante los comités o equivalentes en las entidades federativas previstos en el párrafo 2 del artículo 43 de esta Ley; d) Los representantes de los partidos políticos ante el Instituto o ante los Organismos Públicos Locales; e) Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto; f) Los que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios, y g) La propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones.

* La porción normativa entrecomillada se declaró inválida en la acción de inconstitucionalidad número 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, de conformidad con lo resuelto por la SCJN, en sentencia de 9 de septiembre de 2014.

Así, con base en una interpretación sistemática y funcional de los referidos preceptos constitucionales, en vinculación con los preceptos 23, 25, 30, 50 a 58, 72, 60 y 61 de la Ley de Partidos, se obtiene que los partidos políticos si bien tienen patrimonio propio, por lo que hace a los bienes inmuebles, su uso debe estar vinculado directamente con sus actividades político-electorales; dado que, la razón para la adquisición de este tipo de bienes justamente deriva en dotar a los institutos políticos de los elementos materiales necesarios para ejecutar sus fines constitucionalmente definidos y no para llevar a cabo actos jurídicos para obtener ingresos privados en los que el uso y disfrute de los mismos recaiga en terceras personas (con finalidades comerciales, de vivienda, etcétera), pues esto no puede implicar la consecución directa e inmediata de sus fines.

Derivado de lo antes considerado, el arrendamiento no es un mecanismo viable para que los partidos políticos obtengan ingresos o financiamiento, pues, dicha figura a pesar de que es legal; no es un acto jurídico permitido para dichos entes políticos porque ello desvía el uso de los bienes inmuebles para el que fueron adquiridos constitucionalmente y podría generar que se dedicaran a objetivos y fines distintos a los que les confiere la Constitución y la ley, como podrían ser actividades lucrativas o de especulación comercial, inclusive trazar estrategias comerciales para explotar los inmuebles de su propiedad.

Por otro lado, si bien el artículo 60 señala que en el sistema de contabilidad se reconocerá la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles, dicha disposición jurídica, leída bajo una interpretación a coherencia del sistema constitucional de partidos políticos, indica que los contratos celebrados por éstos con terceras personas que tengan naturaleza civil y mercantil, deben

estar ceñidas a los parámetros que la propia estructura constitucional les permita.

Dicho en otros términos, el precepto 60 de la Ley de Partidos no autoriza a los partidos políticos a arrendar sus bienes inmuebles (como acto jurídico de índole civil o mercantil) para obtener ingresos, sino que determina que los contratos que celebren con el objeto de materializar sus fines constitucionales (observado el régimen en el que se encuentran inmersos) serán cumplidos en términos de las leyes aplicables como la civil o mercantil, dependiendo del objeto de lo contratado y de la persona con la que se celebró el acuerdo de voluntades.

Significa que ni la Constitución, ni la Ley de Partidos prevén como posibilidad el arrendamiento de bienes inmuebles de los partidos políticos como forma de obtener ingresos privados, esto es, la figura del arrendamiento para generar ingresos no tiene cabida a nivel constitucional ni legal.

En este orden, de la interpretación sistemática y funcional de la Ley de Partidos, en contraste con las disposiciones constitucionales mencionadas, se llega a la conclusión de que la imposibilidad de llevar a cabo contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de los partidos políticos para tener ingresos es coherente y consistente con el sistema constitucional que impone modalidades a las entidades de interés público.

Se corrobora que las normas invocadas, tienen como ratio legis, garantizar que los partidos políticos utilicen los bienes sin desviar su objeto constitucional, ya que tienen el deber de utilizar los inmuebles de manera directa e inmediata para cumplir sus fines, como preservar bienes colectivos y de orden público.

Si los bienes inmuebles que obtienen deben ser utilizados para los fines constitucionales del partido político, resulta evidente que, el contrato de arrendamiento (por el uso o destino del bien) no permea en el principio constitucional que ordena a los partidos políticos producir la participación del pueblo en la democracia.

Lo anterior porque, en lugar de usar el bien en actividades propias del partido político, se utiliza como un mecanismo para obtener financiamiento.

De ahí que la imposibilidad de arrendar sus bienes inmuebles busca que éstos sean destinados para las actividades constitucionales de los partidos políticos, evitando que se implemente como un mecanismo para adquirir ingresos, que no tienen relación con sus fines constitucionales; o que realicen actividades que se aparten de esas metas.

El destino al uso de terceras personas y no del partido político de sus inmuebles, implica, por sí mismo, que en cualquier escenario se rompa con los objetivos constitucionales que los partidos políticos deben darle al uso de estos.

Lo anterior aunado a que en términos de la jurisprudencia 15/2004 de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”**, se interpreta que, el principio de que “todo lo que no está prohibido por la ley está permitido”, no resulta aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, sino que se debe buscar que, atendiendo a la naturaleza jurídica de los partidos políticos (como asociaciones de ciudadanos y ciudadanas de instituciones de orden público); rijan su actuar bajo los fines colectivos definidos por la Constitución, y dicha actuación se dirija y sea adecuada para cumplir con la función

pública, en virtud de ser prioritaria con relación a sus metas individuales.

Si no está expresamente prohibido arrendar sus inmuebles, no puede entenderse que está permitido, ya que los partidos políticos como instituciones de interés público cuyo patrimonio está sujeto a modalidades que impone el interés general, no se beneficia de esa máxima del derecho.

Debe entenderse que la actuación de los partidos políticos está permitida siempre y cuando no desnaturalice, impida o desvíe las tareas que le confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público.

Cabe agregar que, la interpretación que se viene sosteniendo, no es compatible con la **naturaleza del autofinanciamiento previsto en el artículo 53 de la Ley de Partidos y del numeral 111 del Reglamento de Fiscalización del INE, para considerar autorizada esa clase de ingreso por arrendamiento.**

En términos del artículo 53 de la Ley de Partidos, podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades de que sea financiamiento por la militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos, financieros, fondos y fideicomisos.

Los ingresos por arrendamiento no corresponden a financiamiento de militantes o simpatizantes, ni deriva de rendimientos, y tampoco encaja en la descripción de autofinanciamiento.

En efecto, el artículo 111 del Reglamento de Fiscalización, en lo que aquí interesa, dispone como estará constituido el autofinanciamiento:

Artículo 111.

Del autofinanciamiento.

1. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que obtengan de sus **actividades promocionales**, tales como **conferencias, espectáculos, rifas, y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria**, así como cualquier **otro similar** que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

(...)

4. En los informes mensuales, anuales o de campaña, según corresponda, deberán reportarse por separado la totalidad de los ingresos obtenidos y de los egresos realizados con motivo de las actividades de autofinanciamiento, mismos que deberán ser registrados de conformidad con lo establecido en el catálogo de cuentas.

De la transcripción de la referida norma, se advierte que el autofinanciamiento debe ajustarse a la naturaleza publicitaria, promoción que efectúa el partido político y de la interacción con la ciudadanía, pues deriva de una exposición pública ante la sociedad.

En esencia, actividades del género promocionales, de las cuales derivan especies, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otro similar que realicen para allegarse de fondos.

Significa que, sí se pueden efectuar actividades de autofinanciamiento, siempre y cuando estas se avoquen a generar beneficios derivados de actividades promocionales ya descritas líneas arriba y de aquellas que tengan naturaleza similar, dentro del mismo ramo publicitario o de promoción.

Ahora, el artículo 111 del Reglamento no contempla en sus supuestos como ingreso las bonificaciones, descuentos y penalizaciones contempladas en los preceptos 121 y 261 del mismo ordenamiento jurídico; conceptos que se reportan en “Otros Ingresos” del Catálogo de Cuentas, del Manual General de Contabilidad y de la

Guía Contabilizadora; de los que se advierte que existen casos especiales que no representan, como ingresos, la renta por arrendamiento, por lo que no pueden considerarse comprendidos en dicha normativa, como forma de autofinanciamiento, o en “Otros ingresos”.

Esto es así, porque con independencia de que pueda estimarse que el artículo 111 del Reglamento, no contenga un catálogo limitativo del autofinanciamiento y de que el propio sistema de contabilidad y rendición de cuentas de los partidos políticos tenga rubros de “Otros ingresos”, donde podrían caber las bonificaciones, descuentos y penalizaciones; la naturaleza jurídica del contrato de arrendamiento no encuadra en ninguno de esos supuestos.

Lo anterior es así, porque, más allá del catálogo establecido en el artículo 111 del Reglamento en la porción normativa citada, y de que éste no sea limitativo; como ya se destacó, el acto jurídico del arrendamiento de inmuebles no es un mecanismo viable, lo cual se desprende de la lectura armónica, funcional y coherente del artículo 41 constitucional, en conexión con la Ley de Partidos.

De modo que, resulta irrelevante que del Reglamento, del Catálogo de Cuentas, del Manual General de Contabilidad y de la Guía Contabilizadora, se desprenda la posibilidad de declarar “Otros ingresos” por parte de los partidos políticos; porque, ello, por sí mismo, no permite concluir que los bienes inmuebles puedan ser arrendados para que los sujetos obligados obtengan ingresos; dado que la pertinencia o no de llevar a cabo ese mecanismo jurídico no deriva de postulados reglamentarios, manuales, guías o catálogos; sino de la Constitución y de la Ley de Partidos.

En vista de ello, si ya se delineó que, derivado de la interpretación Constitucional y legal, no es posible la celebración de contratos de arrendamiento de los bienes inmuebles de los partidos políticos para

adquirir ingresos; la circunstancia de que en el marco reglamentario no exista un catálogo limitativo sobre los ingresos de los partidos políticos (por autofinanciamiento o financiamiento privado, en general); no permite concluir que el contrato de arrendamiento sí es una herramienta viable para que los partidos políticos obtengan ingresos destinando sus inmuebles al uso de ellos a terceras personas.

Más aún si, atendiendo a la naturaleza jurídica de los Reglamentos, Manuales y Catálogos, en materia de financiamiento y fiscalización (emitidos por el INE); éstos únicamente son disposiciones administrativas encaminadas a la observancia de lo **que determine el sistema constitucional y legal**; pues, se encuentran debajo de esta estructura.

En suma, a pesar de que, en el Catálogo, Manual y del propio Reglamento se indique la posibilidad de declarar “Otros ingresos”; tal precisión no tiene como consecuencia sostener la permisibilidad de que los partidos políticos arrienden sus bienes inmuebles, dado que tal situación está restringida por el propio sistema constitucional y legal que les rige.

En conjunción a lo anterior, al acudir sistemáticamente a las normas tributarias del sistema, se corrobora la interpretación de que se viene hablando.

Lo anterior se sostiene, porque conforme las disposiciones legales relativas al ingreso por arrendamiento que rige a las personas físicas y morales, inclusive otras de derecho público, si se obtiene un ingreso derivado del arrendamiento, o aprovechamiento de un inmueble, opera lo prescrito en el diverso 114 fracción I, y 118, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en el sentido de que la relación

contractual de la que proviene un ingreso previsto en la normativa, amerita la emisión de los correspondientes comprobantes fiscales.²⁰

Sin embargo, en coherencia y completitud con el sistema que reconoce a los partidos políticos cierto trato diferenciado al resto de los contribuyentes, estos no están autorizados para recibir ingresos por ese concepto.

Lo anterior porque ello implicaría reconocer que los partidos políticos estarían autorizados para ejercer actividades de prestador de bienes o servicios (arrendamiento) a terceras personas, en el caso de una institución bancaria inquilina, lo que corrobora que el sistema tributario no autoriza un actuar ajeno a su propia naturaleza jurídica electoral, que está sujeta a las modalidades y/o restricciones que el interés público impone a esa clase de entidades.

En efecto, como ya se ha explicado, el artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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.

De conformidad con el artículo 26, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, estipula que son prerrogativas de los partidos políticos participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

²⁰**Artículo 114.** Se consideran ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, los siguientes:

I. Los provenientes del arrendamiento o subarrendamiento y en general por otorgar a título oneroso el uso o goce temporal de bienes inmuebles, en cualquier otra forma.

Artículo 118. Los contribuyentes que tengan ingresos de los señalados en este capítulo, además de efectuar los pagos de este impuesto, tendrán las siguientes obligaciones:

(...)

III. Expedir comprobantes fiscales por las contraprestaciones recibidas.

(...)

El artículo 50, numeral 1, del ordenamiento citado con antelación, establece que los partidos políticos tienen el derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

Por su parte el artículo 51, numeral 1, incisos a y b) de la Ley General de Partidos Políticos, en el que señala que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el ordenamiento en comento; el cual podrá ser usado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente; para los gastos de campaña, para actividades específicas como entidades de interés público.

Asimismo, el artículo 66²¹ de la Ley de Partidos, establece que los Partidos Políticos Nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; los del impuesto sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie; los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, Estatutos y, en general, para

²¹ **Artículo 66.**

1. Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a)** Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b)** Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c)** Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y
- d)** Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

En el mismo orden, el artículo 68 del ordenamiento en cita, señala que los partidos políticos deberán retener y enterar a las autoridades fiscales, conforme a las leyes aplicables, el Impuesto sobre la Renta que corresponda por los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios, y que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dará aviso a las autoridades fiscales competentes de la omisión en el pago de impuestos y otras contribuciones en que incurran los partidos políticos.

El artículo 54, numerales 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización, establece los requisitos que las cuentas bancarias deberán cumplir; asimismo, que se deberá abrir una cuenta bancaria para el manejo exclusivo de recursos.

Por su parte el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación,²² establece la obligación de los contribuyentes de expedir comprobantes fiscales, por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen los contribuyentes, mismos que deberán ser emitidos mediante documentos digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

²² **Artículo 29.-** Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquéllas a las que les hubieren retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por Internet respectivo.
(...)

El artículo 79 fracción XXII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta²³, señala que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos.

El artículo 86 párrafo cuarto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta²⁴ establece que es obligación de los Partidos Políticos retener y enterar el impuesto, así como exigir comprobantes fiscales, únicamente cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de ley, así como llevar contabilidad y conservarla, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

En relación con lo anterior, se advierte que el legislador consideró conveniente otorgar el carácter de no contribuyentes a los partidos políticos en atención básicamente a las actividades y fines para los que se instituyeron, considerando que son entidades de interés público.

En este sentido, el concepto de no contribuyentes se justifica con amplitud tratándose de los partidos políticos, toda vez que su finalidad normalmente no es de carácter productivo o especulativo.

²³ **Artículo 79. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, las siguientes personas morales:**

(...)

XXII. Los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos.

²⁴ **Artículo 86.** Las personas morales a que se refiere este Título, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes:

(...) I, II, III, IV, V (...)

Los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos, tendrán las obligaciones de retener y enterar el impuesto y exigir comprobantes fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de ley, así como llevar contabilidad y conservarla de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

(...)

Los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos, la Federación, las entidades federativas, los municipios y las instituciones que por Ley estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación y los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley están obligados a expedir y entregar comprobantes fiscales a las personas que reciban pagos por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, en la fecha en que se realice la erogación correspondiente, los cuales podrán utilizarse como constancia o recibo de pago para efectos de la legislación laboral a que se refieren los artículos 132 fracciones VII y VIII, y 804 primer párrafo fracciones II y IV de la Ley Federal del Trabajo.

(...)

En ese tenor, se desprende que los artículos 67 y 68²⁵ de la Ley de Partidos, así como 86 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, interpretados sistemáticamente, establecen las obligaciones fiscales que pueden tener los partidos políticos a saber:

- Calcular el impuesto anual de los trabajadores y en su caso enterar la diferencia que resulte a cargo.
- Proporcionar a los trabajadores constancias de remuneraciones cubiertas y de retenciones efectuadas.
- Retener el impuesto sobre la renta a las personas físicas que les presten servicios profesionales, así como por los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores.
- Exigir la documentación comprobatoria que reúna los requisitos fiscales cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello.
- Enterar las contribuciones sobre la propiedad privada, respecto de su fraccionamiento y adicionales que se establezcan sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Enterar los impuestos y derechos que establezcan los Estados, municipios o el Distrito Federal por la prestación de los servicios públicos.

²⁵ **Artículo 67.**

1. Los supuestos a que se refiere el artículo anterior no se aplicarán en los siguientes casos:

a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados o el Distrito Federal, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que se establezcan sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y

b) De los impuestos y derechos que establezcan los estados, los municipios o el Distrito Federal por la prestación de los servicios públicos.

Artículo 68.

1. El régimen fiscal a que se refiere el artículo 66 de esta Ley, no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

2. Los partidos políticos deberán retener y enterar a las autoridades fiscales, conforme a las leyes aplicables, el Impuesto Sobre la Renta que corresponda por los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos dará aviso a las autoridades fiscales competentes de la omisión en el pago de impuestos y otras contribuciones en que incurran los partidos políticos.

De lo anterior se concluye que los partidos políticos gozan de un régimen fiscal especial toda vez que no son sujetos de impuestos y derechos relacionados con rifas y sorteos que celebren, previa autorización legal, y con las ferias y festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; ni del Impuesto Sobre la Renta, en cuanto a utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie; ni los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, Estatutos y para su propaganda y los de equipos y medios audiovisuales que usen en ellas.

Como se apuntó, los Partidos Políticos como entidades de interés público son sujetos de derechos entre los que se encuentran acceder a las prerrogativas y recibir financiamiento público tanto para sus actividades específicas, como para las permanentes, así como gozar de un régimen fiscal especial.

Con relación al financiamiento público, de los partidos, este debe prevalecer sobre el de fuentes privadas, lo que en términos prácticos implica que un partido no puede recaudar de otras fuentes de financiamiento permitidas por la ley un monto que iguale o supere al que recibe por concepto de financiamiento público.

En este tenor, el artículo 54 del Reglamento de Fiscalización establece que el financiamiento público, deberá recibirse en las cuentas bancarias abiertas exclusivamente para esos fines, sustentado con la documentación original, así como ser reconocido y registrado en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.²⁶

²⁶ Dichas cuentas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

Es importante señalar que se deberá abrir una cuenta bancaria para el manejo exclusivo, en este caso de los recursos que ahí se indican en el ámbito nacional o local.²⁷

Los partidos dentro de los primeros quince días hábiles posteriores a la aprobación de los Consejos respectivos deberán registrar en cuentas de orden el financiamiento público federal y local, con base en los Acuerdo del Consejo General del Instituto o de los Órgano Públicos Locales, según corresponda.

En este sentido, el registro contable, deberá prever la creación de una subcuenta para cada entidad federativa.

Por último, cabe señalar que en los informes de que se trate, (anual, precampaña o campaña), los partidos indicarán el origen y monto de los ingresos que reciban, por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

En razón de lo anterior, es dable concluir que el financiamiento público es una prerrogativa que tienen derecho a recibir los partidos políticos por mandato constitucional para cumplir con sus actividades

-
1. Ser de titularidad del sujeto obligado y contar con la autorización del responsable de finanzas del Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente del partido.
 2. Las disposiciones de recursos deberán realizarse a través de firmas mancomunadas.
 3. Una de las dos firmas mancomunadas deberá contar con la autorización o visto bueno del responsable de finanzas, cuando éste no vaya a firmarlas.

- ²⁷ a. Recepción y administración de prerrogativas federales para gastos de operación ordinaria que reciba el Comité Ejecutivo Nacional.
- b. Recepción y administración de prerrogativas federales para gastos de campaña que reciba el Comité Ejecutivo Nacional.
- c. Recepción y administración de prerrogativas locales para gastos de operación ordinaria que reciba el Comité Ejecutivo Estatal.

Para los partidos con registro local, se utilizarán cuentas bancarias individuales para:

- a. Recepción y administración de prerrogativas locales para gastos de operación ordinaria que reciba el CEE.
- b. Recepción y administración de prerrogativas locales para gastos de campaña que reciba el CEE.
- c. Recepción y administración de prerrogativas locales y asignación de recursos de la operación ordinaria para gastos en actividades específicas.
- d. Recepción y administración de los recursos para gastos de Campañas Locales de los Comités Directivos Estatales.

ordinarias, específicas y de campaña, respecto del cual, el único requisito exigible para su otorgamiento consiste en la apertura de una cuenta bancaria exclusiva para dicho fin.

Ahora, ya se ha expresado que el destino y aplicación de los citados recursos son materia de una minuciosa fiscalización por parte del Instituto Nacional Electoral a través de la Comisión de Fiscalización mediante la presentación de los informes de que se trate.

Bajo estas premisas, los partidos Políticos no podrían, como sujetos obligados, expedir facturas o comprobantes fiscales a título de recibos de ingreso por arrendamiento de sus inmuebles.

En primer término, es importante definir lo que se entiende por "Comprobante Fiscal Digital por Internet".

Al efecto, el Servicio de Administración Tributaria, define al referido comprobante como *"el documento con el que una persona ya sea un su carácter de cliente o proveedor puede demostrar que realizó una compra, venta o renta de bienes, o la prestación o adquisición de servicios."*²⁸

Ahora bien, el fundamento legal del Comprobante Fiscal por Internet se encuentra en el artículo 29, del Código Fiscal de la Federación, el cual expresa que cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

²⁸Consultable en la dirección electrónica siguiente: http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/folletos08/comprofisc.pdf

Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquéllas a las que les hubieren retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por Internet respectivo.

Esto es, exclusivamente las leyes fiscales pueden imponer expresamente, cargas a los sujetos obligados, es decir, si no contemplan la carga de la expedición del Comprobante Fiscal Digital por Internet para los partidos políticos, legislaciones de otras materias, como en el caso de la electoral, no se deben imponer por otra vía.

A mayor abundamiento, es necesario mencionar que el artículo 29-A del referido ordenamiento establece, entre otras, las características que deben contener los comprobantes fiscales digitales.²⁹

²⁹ **Artículo 29-A.-** Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el artículo 29 de este Código, deberán contener los siguientes requisitos:

I. La clave del registro federal de contribuyentes de quien los expida y el régimen fiscal en que tributen conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Tratándose de contribuyentes que tengan más de un local o establecimiento, se deberá señalar el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes fiscales.

II. El número de folio y el sello digital del Servicio de Administración Tributaria, referidos en la fracción IV, incisos b) y c) del artículo 29 de este Código, así como el sello digital del contribuyente que lo expide.

III. El lugar y fecha de expedición.

IV. La clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.

Cuando no se cuente con la clave del registro federal de contribuyentes a que se refiere esta fracción, se señalará la clave genérica que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. Tratándose de comprobantes fiscales que se utilicen para solicitar la devolución del impuesto al valor agregado a turistas extranjeros o que amparen ventas efectuadas a pasajeros internacionales que salgan del país vía aérea, terrestre o marítima, así como ventas en establecimientos autorizados para la exposición y ventas de mercancías extranjeras o nacionales a pasajeros que arriben al país en puertos aéreos internacionales, conjuntamente con la clave genérica que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, deberán contener los datos de identificación del turista o pasajero y del medio de transporte en que éste salga o arribe al país, según sea el caso, además de cumplir con los requisitos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

V. La cantidad, unidad de medida y clase de los bienes o mercancías o descripción del servicio o del uso o goce que amparen.

Los comprobantes que se expidan en los supuestos que a continuación se indican, deberán cumplir adicionalmente con lo que en cada caso se especifica:

a) Los que se expidan a las personas físicas que cumplan sus obligaciones fiscales por conducto del coordinado, las cuales hayan optado por pagar el impuesto individualmente de conformidad con lo establecido por el artículo 73, quinto párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán identificar el vehículo que les corresponda.

b) Los que amparen donativos deducibles en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán señalar expresamente tal situación y contener el número y fecha del oficio constancia de la autorización para recibir dichos donativos o, en su caso, del oficio de renovación correspondiente. Cuando amparen bienes que hayan sido deducidos previamente, para los efectos del impuesto sobre la renta, se indicará que el donativo no es deducible.

c) Los que se expidan por la obtención de ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, deberán contener el número de cuenta predial del inmueble de que se trate o, en su caso, los datos de identificación del certificado de participación inmobiliaria no amortizable.

d) Los que expidan los contribuyentes sujetos al impuesto especial sobre producción y servicios que enajenen tabacos labrados de conformidad con lo establecido por el artículo 19, fracción II, último párrafo de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, deberán especificar el peso total de tabaco contenido en los tabacos labrados enajenados o, en su caso, la cantidad de cigarrillos enajenados.

e) Los que expidan los fabricantes, ensambladores, comercializadores e importadores de automóviles en forma definitiva, cuyo destino sea permanecer en territorio nacional para su circulación o comercialización, deberán contener el número de identificación vehicular y la clave vehicular que corresponda al automóvil.

El valor del vehículo enajenado deberá estar expresado en el comprobante correspondiente en moneda nacional.

Para efectos de esta fracción se entiende por automóvil la definición contenida en el artículo 5 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Cuando los bienes o las mercancías no puedan ser identificados individualmente, se hará el señalamiento expreso de tal situación.

VI. El valor unitario consignado en número.

Los comprobantes que se expidan en los supuestos que a continuación se indican, deberán cumplir adicionalmente con lo que en cada caso se especifica:

a) Los que expidan los contribuyentes que enajenen lentes ópticos graduados, deberán separar el monto que corresponda por dicho concepto.

b) Los que expidan los contribuyentes que presten el servicio de transportación escolar, deberán separar el monto que corresponda por dicho concepto.

c) Los relacionados con las operaciones que dieron lugar a la emisión de los documentos pendientes de cobro de conformidad con lo establecido por el artículo 1o.-C, fracción III de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, deberán consignar la cantidad efectivamente pagada por el deudor cuando los adquirentes hayan otorgado descuentos, rebajas o bonificaciones.

VII. El importe total consignado en número o letra, conforme a lo siguiente:

a) Cuando la contraprestación se pague en una sola exhibición, en el momento en que se expida el comprobante fiscal digital por Internet correspondiente a la operación de que se trate, se señalará expresamente dicha situación, además se indicará el importe total de la operación y, cuando así proceda, el monto de los impuestos trasladados desglosados con cada una de las tasas del impuesto correspondiente y, en su caso, el monto de los impuestos retenidos.

Los contribuyentes que realicen las operaciones a que se refieren los artículos 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; 19, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y 11, tercer párrafo de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, no trasladarán el impuesto en forma expresa y por separado, salvo tratándose de la enajenación de los bienes a que se refiere el artículo 2o., fracción I, incisos A), D), F), G), I) y J) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, cuando el adquirente sea, a su vez, contribuyente de este impuesto por dichos bienes y así lo solicite.

Tratándose de contribuyentes que presten servicios personales, cada pago que perciban por la prestación de servicios se considerará como una sola exhibición y no como una parcialidad.

b) Cuando la contraprestación no se pague en una sola exhibición se emitirá un comprobante fiscal digital por Internet por el valor total de la operación en el momento en que ésta se realice y se expedirá un comprobante fiscal digital por Internet por cada uno de los pagos que se reciban posteriormente, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, los cuales deberán señalar el folio del comprobante fiscal digital por Internet emitido por el total de la operación, señalando además, el valor total de la operación, y el monto de los impuestos retenidos, así como de los impuestos trasladados, desglosando cada una de las tasas del impuesto correspondiente, con las excepciones precisadas en el inciso anterior.

c) Señalar la forma en que se realizó el pago, ya sea en efectivo, transferencias electrónicas de fondos, cheques nominativos o tarjetas de débito, de crédito, de servicio o las denominadas monederos electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Tratándose de mercancías de importación:

a) El número y fecha del documento aduanero, tratándose de ventas de primera mano.

b) En importaciones efectuadas a favor de un tercero, el número y fecha del documento aduanero, los conceptos y montos pagados por el contribuyente directamente al proveedor extranjero y los importes de las contribuciones pagadas con motivo de la importación.

IX. Los contenidos en las disposiciones fiscales, que sean requeridos y dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general.

De lo anterior, es posible concluir que todo contribuyente, debe solicitar un comprobante fiscal al adquirir un bien, recibir un servicio o usar o gozar temporalmente bienes inmuebles, y expedirlo al realizar cualquiera de las actividades anteriores, con la finalidad de comprobar esta operación; este comprobante fiscal permite la disminución de un gasto sobre los ingresos (deducción) y/o la disminución de un impuesto contra el que se tiene a cargo (acreditamiento), y a la vez permite comprobar un ingreso, por lo que en estos casos se dice que es un comprobante para efectos fiscales.

Ahora bien, los comprobantes para efectos fiscales se entregan o se reciben a través de las distintas operaciones mercantiles, o de cualquier otra naturaleza, que realizan cotidianamente las personas físicas y las personas morales. De esta forma, se desprende la obligación de todo contribuyente de emitir comprobantes fiscales digitales por los ingresos que perciban.

Por regla general, los contribuyentes, son aquellas personas físicas o morales que realicen actividades empresariales o que presten servicios profesionales, o bien aquellas personas que obtengan **ingresos por arrendamiento**, así como aquellas sociedades, empresas, establecimientos, etc.

Ahora bien, es de explorado derecho que se puede concebir a los comprobantes fiscales como los medios que permiten generar una convicción a través de los cuales los contribuyentes acreditan los

Los comprobantes fiscales digitales por Internet que se generen para efectos de amparar la retención de contribuciones deberán contener los requisitos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

Las cantidades que estén amparadas en los comprobantes fiscales que no reúnan algún requisito de los establecidos en esta disposición o en el artículo 29 de este Código, según sea el caso, o cuando los datos contenidos en los mismos se plasmen en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales, no podrán deducirse o acreditarse fiscalmente.

Los comprobantes fiscales digitales por Internet sólo podrán cancelarse cuando la persona a favor de quien se expidan acepte su cancelación.

El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, establecerá la forma y los medios en los que se deberá manifestar dicha aceptación.

ingresos que se perciban, se proporcione bienes, servicios, uso o goce temporal, o le haya sido retenida alguna contribución.

En el caso específico de análisis que nos ocupa, se establece que los partidos políticos tienen como finalidades: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de ciudadanos al ejercicio del poder público, según los programas, principios e ideas que postulan, por lo que se deduce que no persigue un fin de lucro ni económico y por ende no es posible que sea considerado como un contribuyente que preste un bien o servicio y que por ende, tenga la obligación de expedir un certificado fiscal digital por internet.

En suma, del análisis realizado por la Sala Superior, se colige que el financiamiento público que los partidos políticos reciben no deriva o está vinculado con la enajenación de bienes, la prestación de servicios o con el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, sino que forma parte del presupuesto para el desarrollo de su actividad, por lo que se concluye que los partidos políticos no tienen la posibilidad de fungir como arrendadores de sus bienes inmuebles para obtener ingresos.

Por lo tanto, tomando en consideración que los partidos políticos no son proveedores de bienes o servicios que tengan como propósito obtener una ganancia respecto de las actividades que realizan, por el contrario, son entidades de interés público que reciben un financiamiento público constitucionalmente establecido, mismo que es aprobado mediante el procedimiento legislativo correspondiente en el presupuesto de egresos, federal o local; por lo tanto, se concluye que **no** son sujetos catalogados como contribuyentes que presten bienes o servicios como los derivados del arrendamiento de bienes inmuebles.

Lo que se reconoce armónicamente al considerar los objetivos sociales y de interés público para el que fueron creados, en consideración sistemática del trato diferenciado que reciben en materia tributaria como lo es el que tampoco están obligados a expedir Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), respecto del financiamiento público federal o local que tienen derecho a recibir, para lo cual únicamente será necesario aperturar las cuentas bancarias para el manejo exclusivo de dichos recursos, pues dichos instrumentos son objeto de supervisión por parte de la autoridad fiscalizadora, de conformidad con la norma aplicable.

En conjunción de todo lo considerado, los partidos políticos no pueden reportar como ingreso las rentas obtenidas por el arrendamiento de un inmueble de su propiedad, ya que esa fuente de recursos es incompatible con el sistema de financiamiento, ya que dicha figura a pesar de que es legal, no es un acto jurídico permitido para dichos entes políticos porque ello desvía el uso de los bienes inmuebles para el que fueron adquiridos constitucionalmente y podría generar que se dedicaran a objetivos y fines distintos a los que les confiere la Constitución y la ley, como podrían ser actividades lucrativas o de especulación comercial; y en consecuencia, no tienen cabida dichos ingresos en el sistema de financiamiento privado (autofinanciamiento) de los partidos políticos.

Es por ello que la Sala Superior considera que contrario a lo aseverado por el recurrente, la sentencia impugnada se ajusta a Derecho, en el sentido de que no es factible reportar por el partido político el ingreso por arrendamiento como forma de autofinanciamiento o equivalente.

Finalmente, son **inoperantes** los planteamientos sobre la apertura de un procedimiento oficioso para llamar a juicio a la institución financiera, así como el alegato sobre el incumplimiento del principio

de adquisición procesal por la indebida valoración de un oficio, ya que éstos no se encuentran relacionados con los planteamientos de constitucionalidad que son materia de revisión en el presente recurso de reconsideración y en ese sentido, al ser aspectos de legalidad, no pueden ser analizados a través de este medio de impugnación.

En consecuencia, al haber sido desestimados los planteamientos formulados por el recurrente, la Sala Superior concluye que lo procedente es, en lo que fue materia de impugnación, confirmar la sentencia.

R E S U E L V E

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México en el expediente identificado con la clave SCM-RAP-21/2019.

Notifíquese conforme a derecho.

Devuélvanse los documentos que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE