



Síntesis del SUP-RAP-24/2023

PROBLEMA JURÍDICO:

¿Los partidos políticos pueden integrar válidamente un fideicomiso a partir de los remanentes de su financiamiento público para gastos ordinarios y utilizarlo para gastos de precampaña y campaña?

HECHOS

1. El 25 de octubre de 2022 Movimiento Ciudadano le realizó a la UTF del INE una consulta para saber, entre otros aspectos, si a partir de los ahorros de los ejercicios ordinarios de 2022 y 2023 puede formar un fideicomiso, con el fin de generar una reserva que pueda ser utilizada durante las etapas de precampaña y campaña en 2024.

2. El 10 de noviembre de 2022, la UTF le respondió en forma negativa a lo solicitado en la consulta. Movimiento Ciudadano apeló la contestación ante la Sala Superior, quien en el SUP-RAP-327/2022 revocó el oficio de la UTF y determinó que la autoridad competente para pronunciarse respecto de la consulta era el Consejo General del INE.

3. El 25 de enero de 2023 el Consejo General del INE contestó la solicitud de Movimiento Ciudadano en el sentido de que la creación del fideicomiso planteado se encontraba fuera de la normatividad. Este es el acto que actualmente impugna el partido ante esta Sala Superior.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE

Movimiento Ciudadano alega que el acuerdo impugnado:

- Carece de la debida fundamentación y motivación, porque el CGINE no analizó, interpretó ni fijó un criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos.
- Es incongruente, externa e internamente, ya que, por una parte, el CGINE afirma que la creación de un fideicomiso como el solicitado se encuentra fuera de la normatividad, por otra, señala que dicha temática ya fue materia de regulación normativa.
- Genera inequidad en la contienda, aunado a que el fideicomiso –materia de esta controversia– tiene un objeto, destino y fin lícito, porque de conformidad con lo previsto por en el propio Reglamento de Fiscalización, los partidos políticos pueden utilizar su financiamiento público destinado a actividades ordinarias para gastos en procesos electorales.

RESUELVE

Razonamientos:

- El CGINE sí analizó el planteamiento del inconforme y la conclusión a la que arribó rige en general para cualquier partido político, mas no así de manera exclusiva para Movimiento Ciudadano.
- La determinación impugnada no es incongruente, pues se advierte con claridad que la autoridad responsable señaló que el fideicomiso en los términos planteados por el inconforme se encontraba fuera de la normatividad electoral, porque no existía una regla en específico que permitiera su ejercicio.
- Contestar la consulta del inconforme en los términos pretendidos implicaría que los partidos políticos utilicen los recursos públicos que les son asignados para un fin distinto, lo cual, como lo señaló la responsable, no encuentra sustento en la Constitución general ni en la ley.

Se **confirma** el
acuerdo
impugnado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-24/2023

RECURRENTE: MOVIMIENTO CIUDADANO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALFONSO DIONISIO
VELÁZQUEZ SILVA Y CLAUDIA ELIZABETH
HERNÁNDEZ ZAPATA

COLABORÓ: CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ
RAMOS

Ciudad de México, a *** de febrero de dos mil veintitrés

Sentencia que confirma el Acuerdo INE/CG34/2023, a través del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral contestó en sentido negativo la consulta planteada por el partido Movimiento Ciudadano. La consulta trató sobre posibilidad de crear un fideicomiso con recursos obtenidos de los remanentes del financiamiento para actividades ordinarias de los ejercicios fiscales de los años 2022 y 2023, a fin de generar mayores recursos para ser utilizados durante la precampaña y campaña del próximo proceso electoral federal 2023-2024.

Se confirma la respuesta impugnada, porque las supuestas violaciones legales, formales y de fondo, son inexistentes. Adicionalmente, se comparte con la autoridad responsable la conclusión de que los recursos del gasto ordinario no deben ser ahorrados para ser usados en campaña atendiendo al modelo constitucional y legal de financiamiento, además, los fideicomisos que la normativa en materia de fiscalización se autorizan para los partidos políticos no tienen la finalidad pretendida por el partido.

ÍNDICE

1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	5
4. COMPETENCIA	5
5. PROCEDENCIA	5
6. ESTUDIO DE FONDO	6
7. RESUELVE	30

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CGINE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del INE

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La presente controversia tiene su origen en la consulta que Movimiento Ciudadano le planteó a la UTF, para que le informara si era posible constituir un fideicomiso con los ahorros generados de su financiamiento para actividades ordinarias durante los ejercicios correspondientes a los años dos mil veintidós y dos mil veintitrés, para generar recursos y poder utilizarlos durante las etapas de precampaña y campaña del proceso electoral federal 2023-2024.
- (2) La titular de la UTF dio respuesta a la consulta y le informó al partido que la creación de un fideicomiso suministrado con recursos de los ejercicios ordinarios 2022 y 2023, para utilizarlos en los procesos electorales 2023-2024, se encuentra fuera de la normatividad aplicable.



- (3) Movimiento Ciudadano controvertió el contenido del oficio impugnado, ya que, de entre otras cosas, consideró que era violatorio de los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.
- (4) La controversia anterior quedó registrada en esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-327/2022, en el cual se resolvió –en un primer momento– revocar el oficio impugnado, ya que la consulta del partido no podía ser analizada por la UTF, pues la emisión de criterios o normas en materia de fiscalización de carácter obligatorio le corresponde exclusivamente al CGINE. En atención a esto, le ordenó a dicho Consejo General que resolviera la consulta formulada por el partido.
- (5) En cumplimiento a lo ordenado, el CGINE emitió el Acuerdo INE/CG34/2023, en el sentido de que la consulta del partido respecto de la creación de un fideicomiso suministrado a partir de recursos de ejercicios ordinarios de los ejercicios 2022 y 2023, a fin de crear reservas para utilizarse con posterioridad en los procesos electorales 2023-2024, se encuentra fuera de la normatividad. Este es el acuerdo actualmente impugnado por Movimiento Ciudadano ante este órgano jurisdiccional y sobre el cual esta Sala Superior hará el pronunciamiento respectivo, a partir de los agravios planteados.

2. ANTECEDENTES

- (6) **2.1. Consulta.** El veinticinco de octubre de dos mil veintidós, Movimiento Ciudadano le realizó una consulta a la UTF, sobre los siguientes puntos:
 1. ¿Con base en ahorros de los ejercicios ordinarios 2022 y 2023, Movimiento Ciudadano, a través de un fideicomiso, puede crear reservas que le permitan contar con recursos razonables y equitativos, para ser utilizados durante la precampaña y campaña federal 2023-2024?
 2. ¿La forma en la que Movimiento Ciudadano debe demostrar el uso de los recursos constituidos en el fideicomiso es a través de la transferencia íntegra del fideicomiso a la cuenta concentradora de campaña federal 2023-2024?
 3. ¿Qué otros requisitos debemos cumplir?

- (7) **2.2. Respuesta de la UTF.** El diez de noviembre, la titular de la UTF emitió el Oficio INE/UTF/DRN/19209/2022, a través del cual dio respuesta en sentido negativo a la consulta planteada por Movimiento Ciudadano.
- (8) **2.3. Primer recurso de apelación.** El diecisiete de noviembre, Movimiento Ciudadano, a través de su representante ante el CGINE, interpuso –ante la autoridad responsable– un recurso de apelación para impugnar el Oficio INE/UTF/DRN/19209/2022. Este recurso fue recibido en esta Sala Superior y se le asignó el número de expediente SUP-RAP-327/2022.
- (9) **2.4. Sentencia SUP-RAP-327/2022.** El siete de diciembre, esta Sala Superior resolvió revocar el Oficio INE/UTF/DRN/19209/2022, ya que la consulta de Movimiento Ciudadano no podía ser analizada por la UTF, puesto que dicha respuesta implicaba la emisión de un criterio en materia de fiscalización de carácter obligatorio –no solo para el inconforme–, sino para todos los partidos políticos y, en ese sentido, es el CGINE el órgano competente para responder la petición. En atención a esto, le ordenó a dicho Consejo General que conociera de la consulta formulada.
- (10) **2.5. Acuerdo INE/CG34/2023 dictado en cumplimiento (acto impugnado).** El veinticinco de enero de dos mil veintitrés, el CGINE respondió a la consulta formulada por Movimiento Ciudadano en sentido negativo; es decir, que la creación de un fideicomiso –suministrado a partir de recursos de ejercicios ordinarios de 2022 y 2023 para crear reservas con el fin de utilizarlas con posterioridad en los procesos electorales 2023-2024– se encuentra fuera de la normatividad y, por ende, resultaba inviable.
- (11) **2.6. Segundo recurso de apelación.** Inconforme con la respuesta dada por el CGINE a su consulta, el treinta y uno de enero siguiente Movimiento Ciudadano interpuso el actual recurso de apelación ante la oficialía de partes del INE.



3. TRÁMITE

- (12) **3.1. Turno.** Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-24/2023, registrarlo y turnarlo a su ponencia para su trámite y sustanciación.
- (13) **3.2. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar y admitir el juicio ciudadano, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, ordenó cerrar la instrucción, quedando el expediente en estado de dictar sentencia.

4. COMPETENCIA

- (14) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acuerdo emitido por el CGINE, máximo órgano de dirección, en el que se da respuesta a una consulta relacionada con la integración de un fideicomiso, a partir de remanentes de los recursos de los ejercicios fiscales 2022 y 2023 para que sean utilizados en el proceso electoral 2023-2024. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracciones III, inciso a), y V; y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, 40, párrafo 1, inciso b) y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

5. PROCEDENCIA

- (15) Esta Sala Superior considera que el recurso es procedente, porque reúne los requisitos formales y generales previstos en la Ley de Medios, tal como se razona en los siguientes párrafos:
- (16) **5.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito, directamente ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien se ostenta como representante del partido promovente, se identifica el acto impugnado y el órgano que lo emitió, se mencionan los hechos en que se

basa la inconformidad y se exponen los agravios, así como los preceptos legales y constitucionales supuestamente violados.

- (17) **5.2. Oportunidad.** Se cumple con el requisito porque de autos se desprende que el acuerdo controvertido se emitió el veinticinco de enero y la demanda se presentó el treinta y uno siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, sin tomar en cuenta los días veintiocho y veintinueve de enero por corresponder a sábado y domingo.
- (18) **5.3. Legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos, porque el recurso de apelación lo interpuso Movimiento Ciudadano, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, calidad que le fue reconocida por la responsable, al rendir su informe circunstanciado.
- (19) **5.4. Interés jurídico.** Se cumple con el requisito, pues Movimiento Ciudadano controvierte la respuesta que el CGINE le dio a una consulta que le formuló, que es contraria a su pretensión.
- (20) **5.5. Definitividad.** Se cumple con este requisito, ya que no se advierte la existencia de otro medio de impugnación que deba de agotarse previamente.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (21) La presente controversia consiste en esclarecer si, a partir de las razones expuestas por el CGINE, Movimiento Ciudadano o, cualquier otro partido político, puede crear válidamente un fideicomiso a partir de los remanentes de su financiamiento público para gastos ordinarios en los ejercicios dos mil veintidós y dos mil veintitrés, para utilizarlo en gastos de la precampaña y campaña del proceso electoral federal 2023-2024.
- (22) **6.2. Consideraciones que sustentan el acto reclamado**



- (23) En cumplimiento a lo anterior, en la sesión extraordinaria de veinticinco de enero del año en curso, el CGINE, mediante el Acuerdo INE/CG34/2023, contestó en sentido negativo la consulta del partido recurrente por la que solicitó la autorización para integrar un fideicomiso para usar en campaña.
- (24) La autoridad responsable destacó que el marco normativo electoral no es ajeno al reconocimiento de la utilidad del acto jurídico "Fideicomiso", pues posibilita a los partidos políticos su utilización para la captación de recursos líquidos, que podrán generar rendimientos financieros que finalmente deberán regresar al instituto político, allegándole así de recursos monetarios adicionales que permitan el desarrollo de sus finalidades constitucionales
- (25) Así, el artículo 57 de la LGPP establece que la creación de fondos o fideicomisos debe cumplir con requisitos debidamente definidos. De conformidad con este artículo, los sujetos obligados pueden establecer fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos con la finalidad de obtener rendimientos financieros, entendiendo como *recursos líquidos* aquellos que tienen la capacidad de convertirse en dinero en efectivo de forma inmediata y sin que se produzca una disminución de su valor en el proceso.
- (26) Adicionalmente, la responsable advirtió que la normatividad en materia de fiscalización permite a los partidos políticos constituir fideicomisos con la finalidad de crear reservas para contingencias y obligaciones, entre las que se encuentran, la adquisición y remodelación de bienes muebles, lo cual quedó plasmado en el Acuerdo número CF/019/2019, confirmado por esta Sala Superior en la resolución SUP-RAP-145/2019.
- (27) Igualmente, destacó que, si bien la Sala Superior ya ha fijado criterios que delimitan la creación de fideicomisos a fin de crear reservas de los recursos públicos, ello ha sido solo cuando dichos fideicomisos tengan por finalidad tres cuestiones: **1)** la adquisición y la remodelación de inmuebles propios; **2)** las reservas para pasivos laborales; y **3)** las reservas para contingencias.

- (28) Por su parte, el artículo 64 del Reglamento de Fiscalización establece los requisitos a los que los sujetos obligados deben atenerse para la constitución de un fondo o fideicomiso, siempre y cuando su creación tenga un origen, destino y objeto lícito.
- (29) A partir de lo anteriormente expuesto, la responsable consideró que la creación de un fideicomiso suministrado a partir de recursos de ejercicios ordinarios de los ejercicios 2022 y 2023, a fin de crear reservas para utilizarse con posterioridad en los procesos electorales 2023-2024, se encuentra fuera de la normatividad.
- (30) La creación de fideicomisos a partir de ejercicios fiscales concluidos no se apega a las normas, en virtud de que la creación de esas reservas generará recursos que no serán destinados para la consecución de los fines y/o existencia del partido (actividades ordinarias), sino para actividades que pretenden obtener el voto de la ciudadanía, actividades para las cuales los partidos son ministrados de manera equitativa, a través del financiamiento de campaña, en términos del artículo 51, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III de la LGPP, a fin de garantizar el principio de equidad.
- (31) En consecuencia, el CGINE estimó que la petición de Movimiento Ciudadano es contraria a lo resuelto por esta Sala Superior del TEPJF en el precedente SUP-RAP-101/2022 y acumulado, mediante el cual se determinó que si el fin del fideicomiso es la adquisición y mejora de bienes inmuebles, las cuales son actividades que encuentran sustento y relación con las actividades ordinarias consagradas tanto en la CPEUM como en la normativa electoral, se podrá celebrar un fideicomiso, pero en el caso en concreto se habla de una aplicación de los recursos a campañas electorales.
- (32) Por estos motivos, el CGINE concluyó que los partidos no tienen la posibilidad de conservar lo que hubieran ahorrado de sus ministraciones públicas destinadas a gasto ordinario o específico, esto es, no pueden conservar o retener sus remanentes (ahorros) anuales. Debido a ello, al



término del ejercicio fiscal o proceso electoral para el cual específicamente reciben financiamiento público, si ostentan recursos financieros sobrantes que no hayan sido utilizados para el fin que fueron otorgados, estos deberán ser necesariamente reintegrados a las arcas del erario del Estado mexicano, ya sea en su ámbito federal o local.

6.3. Motivos de queja planteados en este recurso

- (33) Inconforme con la respuesta del CGINE a su consulta, Movimiento Ciudadano promovió el presente medio de impugnación. Como agravios, señala esencialmente los siguientes argumentos:

- 1) La respuesta emitida por el CGINE carece de la debida fundamentación y motivación, porque no analizó, interpretó ni tampoco fijó un criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos.

En opinión del inconforme, ello trajo como consecuencia que se cumpliera de forma deficiente la sentencia del SUP-RAP-327/2022, en la cual se le ordenó que analizara, interpretara y fijara un criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos, lo cual afirma que no sucedió con la emisión de la determinación que aquí se cuestiona.

- 2) La resolución impugnada resulta incongruente de manera externa, pues afirma que esta Sala Superior –en un primer momento– consideró que el supuesto planteado por Movimiento Ciudadano no se encontraba establecido en la norma aplicable de manera específica y, no obstante ello, el CGINE determinó que el supuesto planteado en la consulta sí se encontraba previsto en la normatividad.

Asimismo, alega que la resolución impugnada también resulta incongruente, porque el CGINE señaló que la creación de un fideicomiso como el solicitado por el inconforme se encuentra fuera

de la normatividad y –en otra parte de la resolución impugnada– esa misma autoridad afirmó que dicha temática ya fue materia de regulación normativa.

En opinión del inconforme, estos aspectos provocan que el acuerdo que se cuestiona carezca de una debida fundamentación y motivación.

- 3) Señala que la respuesta otorgada por el CGINE genera inequidad en la contienda. Para sustentar su dicho realiza diversos ejercicios numéricos en los que sustenta una proyección de lo que podrían ser los topes de gastos de campaña que el CGINE podría decretar para el próximo proceso electoral federal 2023-2024. A partir de ellos, señala que Movimiento Ciudadano no podrá alcanzar el tope de gastos de campaña al que legalmente tiene derecho a gastar, ni ahorrando la totalidad del financiamiento público que recibirá para gastos de campaña, o lo que recibiría en el primer semestre de gasto ordinario; ni recaudando la totalidad de su financiamiento privado, no obstante que otros partidos como MORENA sí podrán hacerlo.

Por estas razones, considera que el CGINE debió responder la consulta que le planteó en sentido positivo, a fin de generar una mayor equidad en la contienda entre partidos políticos para poder lograr que todos participen en la medida de lo posible en igualdad de condiciones.

Incluso, el inconforme señala que esta Sala Superior, al resolver el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-222/2018 y acumulados, determinó que, si una norma implica una desventaja inminente y sustancial, es posible advertir una inequidad en la contienda que debe evitarse y, en ese sentido, refiere que, si bien el precedente en cuestión estaba relacionado con candidaturas independientes, lo cierto es que las razones que subyacen al mismo son aplicables al presente caso.



Asimismo, para robustecer su argumento, señala que esta Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-101/2022 y acumulados, también concluyó que la constitución de fideicomisos no es violatoria de la aplicación del artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización; es decir, que en dicho precedente se afirmó que resulta válida la constitución de fideicomisos con los remanentes del gasto ordinario para la compra o mejora de inmuebles, porque estos tienen un objeto, destino y fin lícito.

Con base en lo anterior, afirma que el fideicomiso materia de esta controversia, también tiene un objeto, destino y fin lícito, porque de conformidad con lo previsto por el artículo 150, numerales 2 y 7 del Reglamento de Fiscalización, los partidos políticos pueden utilizar su financiamiento público para actividades ordinarias para gastos en procesos electorales y, en ese sentido, no es verdad lo establecido por el INE, en cuanto que, de autorizarse el planteamiento del inconforme, ello implicaría darle al financiamiento un uso distinto para el que fue entregado.

- (34) En los siguientes apartados, esta Sala Superior expondrá las razones por las cuales considera que deben desestimarse los planteamientos del inconforme, en la inteligencia de que su análisis podrá realizarse en el orden planteado o en uno diferente, sin que ello le cause perjuicio al inconforme, siempre y cuando se estudie la totalidad de sus motivos de queja¹.

6.4. El CGINE sí analizó el planteamiento del inconforme y, la respuesta que emitió sí implicó un criterio general para todos los actores políticos

- (35) El inconforme asegura que la respuesta realizada por el CGINE carece de la debida fundamentación y motivación, porque tal autoridad no analizó,

¹ Véase jurisprudencia 4/2000, consultable en las páginas 5 y 6, de la revista Justicia Electoral, suplemento 4, año 2001, editada por este Tribunal, cuyo rubro y texto señalan **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

interpretó ni tampoco fijó un criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos.

- (36) Inclusive, el actor afirma que ello implicó un cumplimiento deficiente de la sentencia emitida por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-327/2022, en la cual se le ordenó al CGINE que analizara, interpretara y fijara un criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos, lo cual afirma que no sucedió con la emisión de la determinación que aquí se cuestiona.
- (37) Sin embargo, esta Sala Superior considera que deben desestimarse tales planteamientos, porque de la lectura de la determinación que aquí se cuestiona, se advierte, con claridad, que el CGINE, al atender la consulta del partido y responderla en sentido negativo, justificó su decisión a partir de una interpretación que realizó del marco legal aplicable, además de que la conclusión a la que arribó resulta aplicable no solo para Movimiento Ciudadano, sino también para todos los partidos políticos.
- (38) En efecto, de la lectura de la resolución impugnada, el CGINE justificó su decisión, a partir de analizar el contenido del artículo 41, base II, de la Constitución general, los artículos 50, 51, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III, 53, 56 y 72, todos de la LGPP y los diversos artículos 62 y 64 del Reglamento de Fiscalización, así como algunos precedentes a través de los cuales esta Sala Superior se ha pronunciado en relación con los fideicomisos que pueden constituir los partidos políticos y, en ese sentido, fundó su decisión en los siguientes argumentos:

- ✚ El artículo 50 de la LGPP señala que 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 general, así como en las legislaturas locales. Además, el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de: 1) actividades ordinarias



permanentes y actividades específicas, así como para 2) gastos de procesos electorales.

- ✚ El diverso artículo 76 –también de la LGPP– señala que los partidos políticos gozarán del financiamiento para gastos de campaña, es decir, recursos que se deben destinar para difundir las propuestas de sus candidaturas y que tienen como propósito directo la obtención del voto en las elecciones.
- ✚ Los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento del que dispongan exclusivamente para los fines para los que les haya sido entregado, es decir, los partidos reciben anualmente dinero público para destinarlo exclusivamente al desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas de ese ejercicio concreto y, en ese sentido, están obligados ejercer ese financiamiento de forma exclusiva para los fines que les fue entregado, sin que puedan destinar esos recursos a un ejercicio posterior o para actividades distintas.
- ✚ Es una circunstancia ordinaria y previsible que los partidos políticos, al término del ejercicio fiscal o proceso electoral para el cual reciben financiamiento público, ostenten recursos financieros sobrantes, los cuales, al no haber sido utilizados para el fin que fueron otorgados, deben ser reintegrados a las arcas del erario del Estado Mexicano, ya sea en su ámbito federal o local, los cuales serán calculados como resultado de los procesos de fiscalización que realiza esta autoridad, quien determinará el importe a reintegrar como remanente.
- ✚ En ese sentido, no está permitido que los partidos dispongan de tales remanentes con la intención de crear reservas económicas que puedan utilizarse en ejercicios posteriores al que fueron otorgados y con fines diferentes a los que fueron asignados.
- ✚ El marco normativo electoral no es ajeno al reconocimiento de la utilidad del fideicomiso, pues posibilita que los partidos políticos destinen dicho instrumento para la captación de recursos líquidos

que podrán generar rendimientos financieros que finalmente deberán de regresar al instituto político, pero que les permite allegarse de recursos monetarios adicionales para el desarrollo de sus finalidades constitucionales, tan es así que el propio artículo 57 de la LGPP permite que los partidos políticos establezcan fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos con la finalidad de obtener rendimientos financieros.

- ✚ La propia Sala Superior ya ha fijado criterios que delimitan la creación de fideicomisos, a fin de crear reservas de los recursos públicos, que tengan por finalidad las siguientes cuestiones: a) la adquisición y remodelación de inmuebles propios; b) las reservas de pasivos laborales; y c) las reservas para contingencias.
- ✚ En consecuencia, la creación de un fideicomiso suministrado a partir de recursos provenientes de los remanentes de los ejercicios ordinarios de los años 2022 y 2023, con la intención de crear reservas para utilizarlas en forma posterior, es decir para el proceso electoral 2023-2024, se encuentra fuera de la normatividad.
- ✚ La creación de esas reservas generará recursos que no serán destinados para la consecuencia de los fines y existencia del partido (actividades ordinarias), sino para actividades que pretenden obtener el voto y, para estos fines, ya reciben una ministración específica y equitativa a través del financiamiento de campaña, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III de la LGPP. Esta última norma tiene la intención de garantizar el principio de equidad, rector de la materia electoral.
- ✚ Incluso, la petición realizada por el inconforme no es acorde con lo resuelto por la Sala Superior, en relación con los fideicomisos para la adquisición y mejora de inmuebles. La creación de fideicomisos para la adquisición y mejora de inmuebles encuentra sustento y relación con las actividades ordinarias del partido, en cambio, el



planteamiento que ahora se consulta va dirigido a recursos para gastos de campaña para lo cual, como ya se precisó, existe una partida presupuestal para financiar esas actividades de acuerdo al modelo legal vigente previsto tanto por la Constitución general como por la ley.

- (39) Como puede advertirse, el CGINE analizó el planteamiento del inconforme a partir del marco jurídico aplicable y de su interpretación, que consideró pertinente para establecer como criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos –puesto que su pronunciamiento no solo está dirigido al partido inconforme, sino que lo hizo de manera general–, ya que el supuesto pretendido por el inconforme no encuentra fundamento alguno en el marco jurídico vigente y, además, expresó las razones por las cuales consideró que, de atender la consulta realizada en sentido positivo, ello implicaría generar inequidad en la contienda entre el resto de los actores políticos.
- (40) Esto es, si bien es cierto que el CGINE –al emitir el acto que aquí se reclama– atendió la consulta realizada por el inconforme de manera particular, lo cierto es que –como lo precisó esta Sala Superior–, al emitir la resolución del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-327/2022, la respuesta a tal planteamiento implicaba emitir un pronunciamiento de manera **general**, puesto que la permisón o no de hacer un fideicomiso en los términos pretendidos por el inconforme le resulta aplicable a cualquier partido político, aun y cuando la consulta la hubiera realizado uno en particular.
- (41) Estas razones relativas a la emisión de un criterio general fueron las que justificaron que esta Sala Superior concluyera, en un primer momento, que la UTF carecía de competencia para contestar la consulta planteada por el inconforme, y que dicha competencia recayera en el CGINE.
- (42) Por ello, se concluye que no le asiste la razón al inconforme cuando afirma que la responsable, al emitir la determinación que aquí se cuestiona, omitió analizar, interpretar y fijar un criterio general y obligatorio para todos los partidos políticos, puesto que, como ya se precisó, ello sí aconteció en los

términos expuestos en este apartado, ya que la conclusión a la que arribó la responsable rige para cualquier partido político, mas no así de manera exclusiva para Movimiento Ciudadano.

- (43) No pasa desapercibido, para esta Sala Superior, que el inconforme alega un presunto incumplimiento que le atribuye al CGINE sobre lo ordenado por este órgano jurisdiccional, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-327/2022. Sin embargo, dado que ese presunto incumplimiento lo hace depender de los vicios formales que le atribuye al acto que aquí se reclama, y estos ya fueron desestimados en este apartado, ello justifica que en este caso sea innecesario escindir de la demanda tales argumentos para que se analicen a través del incidente de incumplimiento de sentencia, puesto a nada práctico conduciría reiterar los argumentos desestimatorios ya plasmados en este apartado.²

6.5. La determinación impugnada no es incongruente

- (44) El inconforme alega que la determinación impugnada es incongruente tanto de manera interna como externa. La incongruencia alegada en sus dos formas –interna y externa– la sustenta en que el CGINE afirmó que la posibilidad de validar un fideicomiso como el solicitado se encontraba fuera de la normatividad electoral y en un segundo momento en el mismo acto reclamado sostuvo que la solicitud ya había sido materia de regulación.
- (45) Sin embargo, tal afirmación carece de sustento, porque de la lectura de la resolución impugnada se advierte, con claridad, que tal autoridad señaló que el fideicomiso –en los términos planteados por el inconforme– se encontraba fuera de la normatividad electoral, porque no existía una regla en específico que permitiera su ejercicio.
- (46) Según la autoridad responsable, la creación de reservas obtenidas de los remanentes del financiamiento ordinario del inconforme de los años 2022 y 2023 implicaría utilizar recursos etiquetados y destinados para actividades

² Esta Sala Superior estableció un criterio similar al resolver el juicio electoral identificado con la clave SUP-JE-47/2022.



determinadas, en fines distintos, lo cual no está permitido por la ley y, además, generaría inequidad en la contienda.

- (47) Todos los partidos –de acuerdo con el modelo constitucional y legal– reciben financiamiento de campaña, es decir, una determinada cantidad destinada exclusivamente para realizar actividades relacionadas con la obtención del voto de la ciudadanía, en términos de lo previsto por el artículo 51, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III, de la LGPP y, en ese sentido, el planteamiento del inconforme permitiría que un partido tuviera mayores recursos de campaña sin sustento legal, por ello contestó en sentido negativo.
- (48) Asimismo, tal autoridad sostuvo que si bien es cierto esta Sala Superior ha delimitado la permisión para la creación de algunas modalidades de fideicomisos, estos han sido para la creación de recursos relacionados de manera exclusiva con la adquisición y remodelación de inmuebles propios, con el pago de pasivos y de obligaciones laborales, y para el enfrentamiento de contingencias.
- (49) Con base en lo anterior, el CGINE, concluyó que no resultaba necesario emitir lineamientos en los términos solicitados por el inconforme, porque ello implicaría realizar una sobrerregulación con respecto a los fideicomisos, en relación con supuestos ya reglamentados de forma específica en la legislación, en el reglamento de fiscalización y en los precedentes emitidos por este órgano jurisdiccional.
- (50) Estas razones permiten advertir que no existe la incongruencia alegada por el inconforme, puesto que, como ya se precisó, la autoridad no emitió argumentos contradictorios, sino que su pronunciamiento obedeció al análisis de la pretensión del inconforme y la respuesta que consideró pertinente, a partir de la interpretación de los supuestos legales existentes y las ejecutorias emitidas por este órgano jurisdiccional en relación con los fideicomisos legalmente permitidos, de entre los que no se encuentra el supuesto pretendido por el inconforme.

6.6. Contestar la consulta del inconforme en los términos pretendidos implicaría que los partidos políticos utilicen los recursos públicos que les son asignados para un fin distinto, lo cual como lo señaló la responsable, no encuentra sustento en la Constitución general y en la ley

- (51) El inconforme, en su demanda, expone diversos ejercicios numéricos en los que sustenta una proyección de lo que podrían ser los topes de gastos de campaña que el CGINE podría decretar para el próximo proceso electoral federal 2023-2024. A partir de ellos, señala que Movimiento Ciudadano ni ahorrando la totalidad del financiamiento público que recibirá para gastos de campaña, o lo que recibiría en el primer semestre de gasto ordinario, ni recaudando la totalidad de su financiamiento privado, podrá alcanzar el tope de gastos de campaña al que legalmente tiene derecho a gastar, no obstante que otros partidos como MORENA sí podrán hacerlo.
- (52) Por estas razones considera que el CGINE debió responder la consulta que le planteó en sentido positivo, a fin de generar una mayor equidad en la contienda entre partidos políticos para lograr que todos participen en la medida de lo posible en igualdad de condiciones.
- (53) Para esta Sala Superior el agravio es **infundado**, ya que el partido parte de premisas inexactas para asegurar que la situación financiera en la que se encuentra actualizará inequidad en la contienda durante los próximos comicios.
- (54) En primer lugar, el problema jurídico a analizar consiste en determinar, si **el uso de recursos públicos para actividades ordinarias usado para financiar campañas vulnera o no el modelo de financiamiento** previsto en la Constitución general y en la LGPP.
- (55) La respuesta categórica es sí.
- (56) En efecto, la base I del artículo 41 de la Constitución general dispone que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin



promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

- (57) Por su parte, en el primer párrafo de la base II del artículo referido, se prevé que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales.
- (58) El párrafo segundo de la aludida base dispone que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se **compondrá** de las siguientes ministraciones:
- a) Financiamiento público para el sostenimiento de sus **actividades ordinarias** permanentes, mismo que se **fija anualmente**;
 - b) Financiamiento público para las **actividades tendentes a la obtención del voto** durante el año de elecciones; y
 - c) Financiamiento público para las **actividades tendentes a la obtención del voto** durante el año de elecciones.
- (59) Por su parte, en el artículo 25, incisos a) y n), de la LGPP, se establece que son obligaciones de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático; además de **aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines para los que les haya sido entregado**.
- (60) Con base en lo anterior, se advierte que los partidos políticos –de acuerdo con el marco jurídico antes expuesto– cuentan con la prerrogativa de recibir financiamiento público para destinarlo a tres actividades primordiales: **(i)** para el desarrollo de actividades ordinarias permanentes, **(ii)** actividades específicas y **(iii)** campañas electorales.
- (61) Es decir, la concesión de tales prerrogativas tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los

recursos que el Estado proporciona para el desarrollo de sus actividades, tanto dentro como fuera de los procesos electorales.

- (62) En cuanto al financiamiento entregado para el desarrollo de actividades realizadas fuera de los procesos electorales –*ordinarias y específicas*-, es una prerrogativa constitucional que garantiza el funcionamiento permanente de los partidos y, con ello, se generan las condiciones mínimas necesarias para el cumplimiento de sus fines, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y –como organizaciones de ciudadanos– hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.
- (63) En este sentido, el financiamiento público entregado para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas **debe destinarse únicamente para esos fines**, ya que tiene el objeto de asegurar el eficaz funcionamiento operativo de los institutos políticos y, por ende, el sostenimiento de la democracia.
- (64) Adicionalmente, el manejo de los recursos públicos debe tener como eje rector atender el mandato constitucional relativo a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país, así como reforzar la labor de la fiscalización de los recursos públicos de acuerdo con los fines del Estado democrático.³
- (65) Es decir, el financiamiento ordinario debe emplearse para todas aquellas actividades, labores o funciones necesarias, recurrentes y cotidianas, que se llevan a cabo para la operación y funcionamiento constante y permanente de cada partido político, por lo que ese rubro comprende todas aquéllas pertenecientes a su estructura, sueldos y salarios, incluyendo los gastos para la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las

³ Véase la Tesis relevante XXIX/2016, consultable en las páginas 91 y 92, año 9, número 18, de la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, editada por este Tribunal, cuyo rubro señala GASTOS DE CAMPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO.



mujeres; actividades específicas; así como los gastos de procesos internos y de propaganda institucional, como expresamente lo establecen los artículos 51, inciso a), fracciones IV y V, y 72, párrafos 1 y 2, de la LGPP.

- (66) Por otra parte, tanto la Constitución general en el inciso b), párrafo II, del artículo 41, como el diverso numeral 51, párrafo 1, inciso b), fracciones I, II y III, de la LGPP, son coincidentes en señalar que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto, en los términos siguientes:

- A) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;
- B) En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año y,
- C) El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme a lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

- (67) Como se advierte, los partidos políticos –como parte de sus prerrogativas– también tienen derecho a recibir financiamiento público **destinado de**

manera exclusiva para gastos de campaña, a partir del modelo legal establecido por la propia Constitución general y la LGPP, en los términos expuestos en los incisos anteriores.

- (68) Con base en lo expuesto, tal y como lo señaló la responsable, la Constitución general y la propia LGPP establecen que: *i)* los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público; *ii)* la fórmula de asignación, y *iii)* el uso que le pueden dar a esos recursos. Por lo tanto, los institutos políticos no pueden determinar en qué desean usar los recursos que les provee el Estado; sino que el orden jurídico establece el fin que deben tener los recursos otorgados.
- (69) En ese sentido, lo pretendido por Movimiento Ciudadano vulnera constitucional y legalmente el modelo de financiamiento. Es decir, los partidos políticos no pueden validamente, a partir del manejo de sus remanentes de financiamiento para actividades ordinarias, buscar la obtención de mayores recursos para autofinanciar sus campañas en procesos electorales futuros, porque ello implicaría modificar el destino y fin de los recursos otorgados para un objetivo determinado.
- (70) Al respecto, esta Sala Superior reconoce que el fin último de los partidos políticos es electoral, por ello, todas sus actuaciones, incluso ordinarias y específicas tienen como objetivo el fortalecimiento de su estructura para hacer frente a los procesos electorales. En ese sentido, no solo es válido, sino que la conducta esperada de los partidos es que realicen acciones para hacer más eficientes los recursos públicos de que disponen, y ello genera como consecuencia remanentes, sin embargo, como ya se precisó, las actividades realizadas para alcanzar ese saldo positivo, en manera alguna justifica que puedan retenerlos bajo el concepto de ahorro para emplearse en subsecuentes ejercicios y para fines distintos a los que se les entregó, ya que, como lo ha sostenido esta Sala Superior el reintegro de remanentes constituye un deber jurídico de orden público y, por ende, de ejercicio inexcusable, al tratarse del patrimonio del Estado, que solo puede



ejercerse para los fines para los que fueron entregados, cumpliendo con las formalidades de Ley y dentro de la periodicidad correspondiente.

- (71) Por ello, carece de sustento que la determinación que aquí se impugna resulte contraria a la Constitución y genere inequidad en la contienda en los términos expuestos por el inconformes, puesto que, como ya se precisó, es la propia Constitución general la que delineó la forma en la cual los partidos políticos pueden hacerse de recursos a través del financiamiento público para gastos relacionados con la obtención del voto.
- (72) Adicionalmente, el partido recurrente parte de una premisa incorrecta al asegurar que la prohibición de ahorrar remanentes para usarlos en campaña genera inequidad, ya que tal consideración la hace depender del monto establecido como tope de gastos de campaña.
- (73) El partido realiza un cálculo hipotético en el que, en su mejor escenario, ni reuniendo el recurso público que se le entregará como gastos para la obtención del voto ni el ordinario del primer semestre de 2024 ni el máximo de financiamiento privado del que puede allegarse, le permite alcanzar el tope de gastos de campaña; sin embargo, es un argumento falaz considerar que –para contender en condiciones de equidad– debe contar con recursos iguales o similares a los que se prevén en el tope.
- (74) El tope de gastos de campaña es un límite que el legislador previó para asegurar que hubiera contención en los recursos que se usan en las campañas. El máximo que los partidos políticos y, ahora, también las candidaturas independientes pueden gastar en campañas se incorporó en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, reconocida como una herramienta para garantizar la equidad.
- (75) Equidad que se asegura a partir de una inferencia legal y constitucional de que, si alguien gasta más de lo permitido y la diferencia entre el primero y segundo lugar es menor, el exceso de recursos gastados es lo que generó la inequidad de un contendiente frente a otro.

- (76) Por el contrario, el partido recurrente interpreta incorrectamente que las condiciones a participar con equidad se cumplen al contar con recursos que puedan alcanzar el tope de gastos de campaña, cuando hay elecciones que, derivado de la fórmula de asignación de financiamiento, ningún partido cuenta con la asignación de recursos públicos igual al tope de gastos.
- (77) En cuanto al argumento de que la falta de equidad se da frente a un partido político como MORENA, quien contará con mayores recursos públicos para ese fin es erróneo, ya que, de nueva cuenta, lo pretendido es una vulneración al diseño constitucional y legal de financiamiento que ya ha sido desarrollado.
- (78) La fórmula de asignación de financiamiento del 70 % conforme a la última votación obtenida y el 30% igualitario entre todos los partidos, fue definida desde la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis y se reproduce en la asignación de todos los financiamientos públicos que reciben los partidos políticos. De ahí que, si un partido político cuenta con mayores recursos para la obtención del voto, ello deriva de forma exclusiva de la preferencia electoral que demostró en el último proceso electoral, lo cual no genera inequidad, en sí misma.
- (79) Ahora bien, una vez precisado que la consulta y la pretensión del partido implica una modificación o alteración al modelo del financiamiento, de igual manera esta Sala Superior considera necesario señalar que la forma en que el inconforme propone hacerlo, no es jurídicamente viable.
- (80) La creación de un fideicomiso en los términos pretendidos por el actor, además de que no está permitida, como se señaló, implicaría modificar ese modelo de financiamiento, lo cual sería contrario a la Constitución y a la ley.
- (81) Es cierto que la LGPP les permite a los partidos políticos la creación de fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos, a fin de obtener rendimientos financieros, y para tal efecto, el artículo 57, señala siguientes reglas atinentes:



- 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 fiel 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 el secreto bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que este 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.
- (82) Sin embargo, el planteamiento del inconforme implicaría que los recursos de financiamiento público ordinario generen rendimientos para utilizarlos en gastos para la obtención del voto y, en ese sentido, hacerlo implicaría contravenir la regla de distribución de financiamiento para fines específicos de campaña prevista en la Constitución general y en la ley. Por ello se estima que fue correcta la conclusión a la que llegó el CGINE en la determinación impugnada.
- (83) Es cierto que, como lo señala el inconforme, que el CGINE, en cumplimiento a lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-RAP-758/2017, emitió el Acuerdo INE/CG459/2018, a través del cual emitió lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas. En estos lineamientos, de manera específica, en el artículo 12, se expresó lo siguiente: *“Respecto de las reservas para contingencias y obligaciones, los sujetos obligados deberán constituir fideicomisos e informarán de los*

mismos a la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de los 10 días siguientes a que ocurra la constitución y/o modificaciones al contrato”.

- (84) Con base en lo anterior este órgano jurisdiccional no desconoce que los partidos políticos sí pueden –en algunos supuestos específicos– crear fideicomisos con los remanentes de su financiamiento, siempre y cuando el ejercicio de estos instrumentos fiduciarios se realice con recursos que tengan el mismo uso y destino para el que fueron asignados.
- (85) Es decir, si bien puede ser válido el uso de este tipo de instrumentos fiduciarios para diversos fines –como para el pago de pasivos laborales o la compra y remodelación de inmuebles⁴–, tal y como lo señala el inconforme, lo cierto es que, en cualquiera de estos dos supuestos planteados, los remanentes de los recursos de que se trata no dejan de ser parte del financiamiento público otorgado para actividades ordinarias o específicas, es decir, en esos casos no se alteró el fin y destino de los recursos otorgados, tal y como lo dispone el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la LGPP en el cual se establece que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan **exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.**
- (86) Sin embargo, como ya se precisó, dado que el planteamiento del inconforme pretende modificar el modelo en el cual la Constitución y la ley reglamentan la forma en la que los partidos políticos reciben financiamiento público para gastos de campaña, ello trae como consecuencia que no pueda atenderse su pretensión, y por ende, deba confirmarse la determinación impugnada.
- (87) Además, lo resuelto por esta Sala Superior en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-222/2018 y acumulados, en el cual se analizó y concluyó la existencia de inequidad en la contienda entre una candidatura de partido en contraste con una independiente, precisamente en relación con el financiamiento público para la obtención del voto, no resulta aplicable a esta

⁴ Esta Sala Superior analizó este tipo de fideicomisos, al resolver el SUP-RAP-101/2022 y acumulados.



controversia, porque no existe razón alguna para dar un trato igual en relación con el financiamiento público para la obtención del voto a figuras que no son idénticas, por responder a supuestos distintos.

- (88) Es decir, las candidaturas independientes atienden a una modalidad del ejercicio de un derecho ciudadano consagrado en el artículo 35 constitucional; mientras que las candidaturas partidistas son la consecuencia del funcionamiento de los partidos políticos en tanto entidades de interés público, en apego a lo que señala el artículo 41 de la Constitución general, y en ese sentido, no puede modificarse la forma en la cual el modelo constitucional y legal prevé la distribución del financiamiento público para actividades de campaña de los partidos políticos.
- (89) Finalmente, no pasa desapercibido, para esta Sala Superior que el inconforme sostiene, en su demanda, que el fideicomiso materia de esta controversia tiene un objeto, destino y fin lícito, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numerales 2 y 7, del Reglamento de Fiscalización, los partidos políticos sí pueden utilizar su financiamiento público para actividades ordinarias para gastos en procesos electorales.
- (90) No obstante, el inconforme pierde de vista que tales supuestos normativos se refieren a hipótesis distintas a las que plantea y que, por el contrario, son consistentes con la aplicación de los recursos para las partidas o fines que fueron otorgados.
- (91) En el numeral 2 del artículo 150 del Reglamento de Fiscalización⁵ se establecen las reglas de las transferencias de recursos federales de

⁵ **Artículo 150.**

Del control de las transferencias

(...)

2. Transferencias de recursos federales para procesos electorales.

Las transferencias de recursos federales que los partidos políticos podrán efectuar para el desarrollo de la precampaña y campaña se sujetarán a lo siguiente:

a) A órganos federales:

I. El Comité Ejecutivo Nacional podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a la Concentradora Nacional y a la Concentradora Nacional de Coalición Federal.

II. La Concentradora Nacional podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a las Concentradoras Estatales Federales, a los precandidatos y candidatos de representación proporcional federal, a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

campaña a precampañas y campañas, es decir, contrariamente a lo que señala el partido, las transferencias autorizadas son entre recursos destinados con el mismo objeto.

- (92) Para efecto de una adecuada fiscalización, los sujetos obligados reciben los recursos en cuentas catalogadas para determinados fines; en ese sentido, el numeral que refiere el partido prevé el esquema permitido en el que un partido político puede transferir recursos a los estados de su propio financiamiento para campaña. En el caso de precampañas, es lógico que el dinero que transfiere salga de cuentas de ordinario, ya que esa actividad es parte de la vida interna de un partido político y se financia con el recurso ordinario con el que cuenta.
- (93) Incluso, lo referido en el propio reglamento a cuentas concentradoras se refiere a cuentas usadas para las precampañas y campañas, según se dispone en el artículo 150 bis del mismo ordenamiento.
- (94) En relación con el numeral 7⁶ del citado artículo, si bien el Reglamento de Fiscalización posibilita que los Comités Ejecutivos Estatales transfieran

III. Las Concentradoras Estatales Federales podrán realizar transferencias, en efectivo y en especie, a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

IV. La Concentradora Nacional de Coalición Federal podrá realizar transferencias, en efectivo y en especie, a las Concentradoras Estatales de Coalición Federal y candidatos coaligados del ámbito federal.

V. Las Concentradoras Estatales de Coalición Federal solo podrán realizar transferencias, en efectivo y en especie, a los candidatos coaligados del ámbito federal.

VI. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional federales solo podrán realizar transferencias en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

b) A órganos locales:

I. La Concentradora Nacional podrá realizar transferencias únicamente en efectivo y en especie, a las Concentradoras Estatales Locales y a los precandidatos y candidatos del ámbito local.

II. Las Concentradoras Estatales Federales solo podrán realizar transferencias en efectivo y en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito local.

III. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional federales solo podrán realizar transferencias en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito local, de las entidades que comprendan la circunscripción correspondiente.

⁶ (...)Transferencias de recursos locales y de recursos federales de actividades ordinarias recibidos en los Comités Ejecutivos Estatales para procesos electorales. Los partidos políticos podrán transferir recursos locales y federales de actividades ordinarias recibidos para el desarrollo de precampañas y campañas, sujetándose a lo siguiente:

a) A órganos locales:



recursos del gasto ordinario para el desarrollo de precampañas y campañas locales, tal permisión no es absoluta, sino que debe sujetarse a los términos que la propia reglamentación establece. Entre los límites que el Reglamento de Fiscalización prevé, se encuentran: I) *Temporalidad*: los recursos del gasto ordinario solamente pueden realizarse en el ejercicio anual en que concurre con la campaña que será beneficiada;⁷ II) *Finalidad*: las transferencias solamente son para gastos genéricos de campaña⁸ y III) *Requisitos*: Las transferencias en efectivo mediante traspasos bancarios a las cuentas bancarias registradas ante la autoridad y las transferencias en especie, previo registro en las cuentas de gastos por amortizar,⁹ y IV) *Prohibiciones*: no se pueden hacer transferencias entre CEE o sus equivalentes, ni entre cuentas de las candidaturas.¹⁰

- (95) Como se advierte, en el mismo artículo 150, se precisa que las transferencias de recursos ordinarios serán exclusivamente para gastos de campaña genérica que involucre a un candidato federal o local, únicamente para el reconocimiento de gastos a la campaña beneficiada,¹¹ esto, guarda una lógica contable derivada de las necesidades que los partidos políticos enfrentan para poder dar inicio a las operaciones de las campañas. Por

I. El Comité Ejecutivo Estatal podrá realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias recibidos, en efectivo y en especie, a su Concentradora Estatal Local y a la Concentradora Estatal de Coalición Local.

II. Las Concentradoras Estatales Locales podrán realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias recibidos, en efectivo y en especie, a los precandidatos y candidatos de representación proporcional locales, así como a los demás precandidatos y candidatos del ámbito local.

III. La Concentradora Estatal de Coalición Local podrá realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias, recibidos en efectivo y en especie, a los candidatos coaligados locales de la misma entidad.

IV. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional locales, solo podrán realizar transferencias de recursos locales o de recursos federales de actividades ordinarias, recibidos en especie a los precandidatos y candidatos locales de la entidad federativa correspondiente.

b) A órganos federales:

I. Las Concentradoras Estatales Locales podrán realizar transferencias de recursos locales en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito federal.

II. Los precandidatos y candidatos de representación proporcional locales solo podrán realizar transferencias de recursos locales en especie a los precandidatos y candidatos del ámbito federal de la entidad que comprenda la circunscripción correspondiente.

⁷ Artículo 150, numerales 8 y 9, del Reglamento de Fiscalización.

⁸ Artículos 58, 151, numeral 3, y 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización.

⁹ Artículos 150, numeral 12, y 152 del Reglamento de Fiscalización.

¹⁰ Artículos 150, numeral 7, inciso b), fracción II, y 155 del Reglamento de Fiscalización

¹¹ Artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización.

ejemplo, la necesidad de realizar un pago para reservar un espacio publicitario para la campaña o adelantar la contratación de algún bien o servicio de uso inminente para arrancar el mencionado periodo, esto, sobre todo, en los casos en que los recursos destinados para la obtención del voto no hayan sido liberados con la anticipación suficiente para posibilitar la realización de dichas actividades propagandísticas.

- (96) Sin embargo, lo mencionado se trata de un supuesto excepcional, a partir del cual el Reglamento de Fiscalización prevé este tipo de movimientos por parte los CEE para el manejo adecuado de las campañas de naturaleza local. Lo anterior, es relevante, dado que en el Reglamento de Fiscalización no se prevé la transferencia de recursos federales del gasto ordinario para campañas locales. Ni recursos federales del gasto ordinario para campañas federales. Esto demuestra que el sistema de fiscalización autoriza, excepcionalmente y con requisitos determinados, que los partidos en el ámbito local cuenten con los recursos para iniciar las campañas.
- (97) Por lo tanto, esta permisión no puede entenderse de manera absoluta, como lo pretende el inconforme. Es decir, que se pueda ahorrar recursos públicos del financiamiento ordinario, inclusive de dos o más ejercicios fiscales, para usarlos en años posteriores con una finalidad distinta a la que constitucional y legalmente les es otorgada, puesto que, como ya se expresó en párrafos anteriores, ello es contrario al modelo de financiamiento previsto en la Constitución general.
- (98) Por las razones expuestas en este apartado esta Sala Superior considera que deben desestimarse los planteamientos de Movimiento Ciudadano y en consecuencia lo procedente es confirmar el Acuerdo INE/CG34/2023.

7. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la determinación impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.



En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por *** de votos, lo acordaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que el presente acuerdo se firma de manera electrónica.

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

PROYECTO