

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA, RESPECTO DEL DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE LOS INGRESOS Y GASTOS QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2020.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 36, numeral 1; y 39, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, numeral 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; y 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO CONCURRENTE**, respecto del punto 2 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) celebrada el 25 de febrero de 2022, consistente en el Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Proyectos de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentan los Partidos Políticos Nacionales y Locales, correspondientes al ejercicio 2020.

Consideraciones del dictamen consolidado.

La Unidad Técnica de Fiscalización (Unidad de Fiscalización en lo sucesivo) puso a nuestra consideración el conjunto de dictámenes y resoluciones respectivas, relativas a la revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y con registro local, del ejercicio 2020, de los cuales, destacaron 2 irregularidades novedosas y que guardan relación entre sí, me refiero en concreto al dictamen del partido MORENA, y las irregularidades derivadas del fideicomiso constituido con fines de adquisición y remodelación de bienes inmobiliarios, así como las transferencias que se realizaron de los comités ejecutivos estatales al Comité Ejecutivo Nacional, derivadas del fideicomiso en comento.

En la revisión realizada por la Unidad de Fiscalización, detectó en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA pólizas contables por concepto de “ingresos por fideicomisos”, los cuales, según la Unidad de Fiscalización, no se encuentran permitidos por la normativa electoral. En consecuencia, dicha Unidad otorgó la garantía de audiencia al partido involucrado, así como le requirió diversa información y documentación.

En respuesta, el partido realizó diversas manifestaciones, entre ellas, que **las transferencias motivo de observación derivan del Contrato de Fideicomiso, celebrado el 28 de diciembre de 2020**, entre el partido Morena y la institución bancaria BBVA Bancomer, S.A., **cuyos recursos serían destinados para adquirir, realizar mejoras inmobiliarias o reconstruir inmuebles de su propiedad**, o para contratar arrendamientos operativos y financieros; **lo cual fue informado a la Unidad de Fiscalización el 29 de diciembre de 2020, vía correo electrónico.**

En el contrato se estableció que cada Comité Ejecutivo Estatal transferiría recursos al Comité Ejecutivo Nacional y este, a su vez, se comprometía a utilizar los recursos única y exclusivamente para el objeto del contrato y **por los montos transferidos por cada Comité Estatal.** Los montos determinados para transferir por cada Comité se establecieron en un Anexo del contrato.

Se ejerció el recurso que administra la Fiduciaria, pues **a la fecha se han comprado 4 inmuebles en las entidades de Baja California Sur, Ciudad de México, Morelos y Tamaulipas.** Las reservas del fideicomiso están reconocidas en las contabilidades, tanto del Comité Ejecutivo Nacional como de los comités estatales. Cada una de las transferencias que realizaron los Comités Ejecutivos Estatales al fideicomiso, fueron realizadas para que se pagaran a los proveedores con los cuales se realizarían las adquisiciones de los bienes inmuebles, lo cual se contribuiría a transparentar el manejo de los recursos financieros.

Derivado de la respuesta y la documentación proporcionada, la Unidad de Fiscalización concluyó en el dictamen medularmente que, el contrato de fideicomiso carece de temporalidad, ya que sólo señala que será la necesaria; que su constitución está avalada tanto por funcionarios del Comité Ejecutivo Nacional como por un funcionario de cada Comité Ejecutivo Estatal, pues el partido presentó el convenio celebrado entre los comités en comento, el cual tiene la finalidad de establecer las bases y mecanismos para la constitución de un fideicomiso, de dicho convenio se desprende que *“En atención al ejercicio de la libertad de*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE

CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA

autoorganización de la que goza el partido... Las partes acuerdan destinar diversos montos de manera individual, de conformidad a sus necesidades y suficiencia presupuestal...”, determinando la cantidad de \$387,200,000.00 en su conjunto; el desglose de las aportaciones individuales se señala en la cláusula TERCERA “APORTACION DE MONTOS”, que se describe:

Entidad	Monto determinado en el convenio	Monto efectivamente aportado por los CEES	Diferencia
CEN	33,558,160.00	17,538,160.00	16,020,000.00
AGS	10,920,000.00	15,920,000.00	5,000,000.00
BC	16,600,000.00	16,600,000.00	0.00
BCS	8,400,000.00	8,400,000.00	0.00
COL	4,620,000.00	4,620,000.00	0.00
CDMX	90,000,000.00	90,000,000.00	0.00
DGO	2,460,000.00	2,460,000.00	0.00
GTO	6,600,000.00	6,600,000.00	0.00
GUE	18,756,000.00	18,756,000.00	0.00
HGO	19,446,240.00	19,446,240.00	0.00
MICH	0.00	14,400,000.00	14,400,000.00
MO	8,800,000.00	8,400,000.00	400,000.00
NL	12,000,000.00	12,000,000.00	0.00
OAX	24,000,000.00	24,000,000.00	0.00
QE	12,600,000.00	12,600,000.00	0.00
SLP	18,000,000.00	18,000,000.00	0.00
SI	18,600,000.00	18,600,000.00	0.00
SO	7,800,000.00	7,800,000.00	0.00
TM	22,200,000.00	22,020,000.00	180,000.00
TL	9,600,000.00	9,600,000.00	0.00
VR	32,027,600.00	32,027,600.00	0.00
YC	10,212,000.00	10,212,000.00	0.00
TOTAL	387,200,000.00	390,000,000.00	36,000,000.00

Nota: Respecto a la aportación del CEN, esta corresponde a la cuenta de Adquisición y Remodelación de Inmuebles Propios cuenta 1-2-11-01-0000.

Que dicho convenio está firmado en representación del Comité Ejecutivo Nacional por su secretario de Finanzas el C. Francisco Javier Cabiedes Uranga; asimismo firma como secretario de finanzas de los Comités Ejecutivos Estatales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Que el **Acuerdo INE/CG459/2018**, en su artículo 12 señala que *“de las reservas para contingencias y obligaciones, los sujetos obligados deberán constituir fideicomisos”*, **deberán celebrarse en lo individual; es decir, por ámbito**, dado que **es una partida que se resta al cálculo de los remanentes y éste se realiza de forma individual, por ámbito y contabilidad de cada sujeto obligado**, aun cuando el partido manifestó que los lineamientos no estipulan lo contrario; el convenio entre los multicitados comités, en su cláusula segunda de la Constitución del Fideicomiso, establece que el Comité Ejecutivo Estatal será el encargado de los tramites notariales y fiduciarios para la constitución del fideicomiso, objeto de dicho convenio. Por lo que se puede precisar que el partido no desconocía la forma en que debía operarse el Fideicomiso.

En relación con la manifestación del partido, donde argumentó que la reserva del fideicomiso está debidamente reconocida en cada uno de los Comités Ejecutivos Estatales, el partido realizó la afectación contable de la transferencia contra la cuenta contable “Reservas para contingencias y obligaciones”, subcuenta “Adquisición y remodelación de inmuebles propios” por un importe de \$353,641,840.00, **dicha transferencia es no permitida, toda vez que el Comité Ejecutivo Nacional no puede transferir beneficio a los estados de bienes inmuebles adquiridos en un ejercicio distinto al fiscalizado**, asimismo dichos inmuebles se encuentran ubicados en la Ciudad de México y por ende los estados no pueden obtener beneficio por uso o goce temporal de dichos bienes.

Las transferencias realizadas por los comités estatales al comité nacional no están permitidas por la normativa y las cuales fueron efectuadas en fechas finales del mes de diciembre del 2020. Por lo que se deduce que dichos movimientos fueron realizados con la finalidad de que dichas transferencias fueran consideradas como gastos y por lo tanto no formar parte integral para la determinación de remanente no ejercido y por consiguiente no reintegrarlo al Organismo Público, por lo que **el Comité Ejecutivo Nacional deberá devolver**

dichos recursos a cada uno de los Comités Ejecutivos Estatales y, devueltas dichas transferencias, estas deberán de ser consideradas y reintegradas como remanente.

El destino del recurso de operación ordinaria que realizó cada una de las entidades, no encuadra en lo previsto en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, el cual establece que, los partidos políticos podrán realizar transferencias con recursos locales al Comité Ejecutivo Nacional exclusivamente para tres supuestos:

- Pago de proveedores
- Pago de prestadores de servicios
- Pago de impuestos

En consecuencia, de la respuesta al oficio de errores y omisiones, y aun cuando el partido pretende realizar una vinculación de que dichos recursos serán para el pago de proveedores, la Unidad de Fiscalización determinó que no se estaría en el supuesto que señala la normativa; por tal razón, **la observación quedó no atendida.**

Por lo anterior se determina que **el partido recibió transferencias no permitidas por la normativa por un importe de \$372,461,840.00**, situación que se observó en los dictámenes de los Comités Ejecutivos Estatales de MORENA.

Los montos que integran el importe total se describen a continuación:

Entidad	Total, de transferencias realizadas por los CEE's al CEN	Devolución en efectivo o especie	Devolución en efectivo o mediante un Fideicomiso local
Aguascalientes	\$15,920,000.00	0.00	\$15,920,000.00
Baja California	16,600,000.00	0.00	16,600,000.00
Baja California Sur	8,400,000.00	7,607,955.38	792,044.62
Cdmx	90,000,000.00	37,035,681.53	52,964,318.47
Colima	4,620,000.00	0.00	4,620,000.00
Durango	2,460,000.00	0.00	2,460,000.00
Guanajuato	6,600,000.00	0.00	6,600,000.00

Entidad	Total, de transferencias realizadas por los CEE's al CEN	Devolución en efectivo o especie	Devolución en efectivo o mediante un Fideicomiso local
Guerrero	18,756,000.00	0.00	18,756,000.00
Hidalgo	19,446,240.00	0.00	19,446,240.00
Michoacán	14,400,000.00	0.00	14,400,000.00
Morelos	8,400,000.00	8,400,000.00	0.00
Nuevo León	12,000,000.00	0.00	12,000,000.00
Oaxaca	24,000,000.00	0.00	24,000,000.00
Querétaro	12,600,000.00	0.00	12,600,000.00
San Luis Potosí	18,000,000.00	0.00	18,000,000.00
Sinaloa	18,600,000.00	0.00	18,600,000.00
Sonora	7,800,000.00	0.00	7,800,000.00
Tamaulipas	22,020,000.00	22,020,000.00	0.00
Tlaxcala	9,600,000.00	0.00	9,600,000.00
Veracruz	32,027,600.00	0.00	32,027,600.00
Yucatán	10,212,000.00	0.00	10,212,000.00
TOTALES	\$372,461,840.00	75,063,636.91	\$297,398,203.09

Aunado a lo anterior, en el dictamen se concluye:

- En el marco de la revisión de los informes anuales 2021 y 2022, se dará seguimiento a la **devolución de las transferencias en efectivo por un monto de \$297,398,203.09**, realizadas por los comités estatales al Comité Nacional, con la finalidad de que **estas sean reintegradas a las cuentas bancarias de los comités estatales, o en su caso, mediante un Fideicomiso Local.**
- En el marco de la revisión de los informes anuales 2021 y 2022, se dará seguimiento a la **devolución de las transferencias en efectivo o en especie por un monto de \$75,063,636.91**, respecto de los inmuebles adquiridos con los recursos del fideicomiso.
- En el marco de la revisión del informe anual 2021, se dará seguimiento a la correcta **comprobación por la adquisición de los bienes inmuebles adquiridos en los estados de Baja California Sur, Ciudad de México, Tamaulipas y Morelos.**

- Para efectos de que **los Comités Ejecutivos Estatales puedan cumplir con la obligación de reintegrar dentro de los 60 días naturales** contados a partir de que haya quedado firme la conclusión que así lo mandata; **el Comité Ejecutivo Nacional deberá realizar las devoluciones de recursos públicos a los Comités Ejecutivos Estatales, dentro del plazo señalado anteriormente.**

Motivos de discrepancia.

Desde mi perspectiva, **el instituto político al constituir el fideicomiso no violentó en ningún momento la normatividad electoral** y es que, en el recurso de apelación **SUP-RAP-140/2018**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostiene lo siguiente:

“ ...

A efecto de explicar en qué consiste un *fideicomiso*, es útil hacer las siguientes precisiones:

El fideicomiso es el contrato en virtud del cual, el **fideicomitente** transmite la propiedad o la titularidad de determinados bienes¹ a la **fiduciaria**² quien por lo regular es una institución financiera, a quien se le encomienda la administración de los bienes para los fines determinados en el contrato. Al finalizar el fideicomiso, la parte denominada **beneficiario o fideicomisario**³ recibe los frutos derivados de la inversión y adquiere la propiedad plena del bien.

¹ **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Artículo 381.** En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

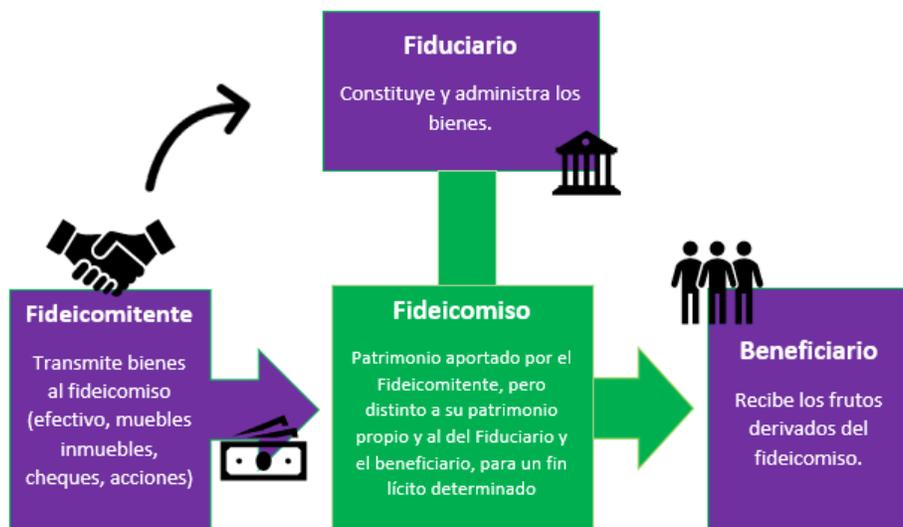
² **Ídem. Artículo 385.** Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

³ **Ídem. Artículo 382.** Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.

El fideicomiso será válido, aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

(...)

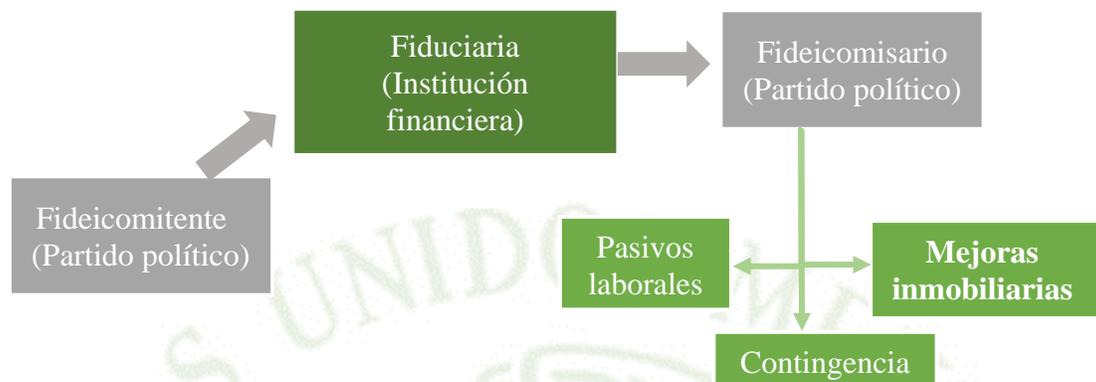


La fiduciaria está obligada a cumplir el fideicomiso conforme a lo pactado, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos, que, por su culpa, se causen a los bienes.

Autores como Antonio Luna sostienen que el fideicomiso se utiliza en casi todas las operaciones gubernamentales, ya que implica certeza por la intervención de una institución crediticia, que es la intermediaria de las operaciones⁴. Es precisamente por ese aspecto que el fideicomiso suele emplearse como vía para administrar bienes o derechos.

En los fideicomisos establecidos por el INE en el acuerdo impugnado, los partidos políticos tendrán el doble carácter de **fideicomitentes** y **fideicomisarios**, por ser quienes, al formalizar el contrato, entregarán los recursos (como reservas para contingencias y obligaciones), a una institución financiera llamada **fiduciaria**, al tiempo que recibirán los frutos por la administración y al finalizar el fideicomiso recibirán los recursos inicialmente aportados.

⁴ Luna Guerra, Antonio. Régimen legal y fiscal del fideicomiso 2018, Editorial ISEF, décima primera edición, México, 2018.



Tales recursos, finalmente serán entregados a los acreedores o terceros por quienes se creó la reserva, que implicó en el año fiscal una contingencia o una obligación.

De tal suerte que, como puede apreciarse, **el fideicomiso es un instrumento que goza de idoneidad para efectos de fiscalización por parte del INE ya que, al intervenir una institución financiera como fiduciaria.**

Ello permite que los recursos reservados para contingencias y obligaciones queden bajo el resguardo de un ente que cuenta con solvencia para respaldar las cantidades entregadas, aunado a que se encuentran regulados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo que **impide que los recursos reservados sean utilizados para fines distintos para los cuales fueron reservados en el ejercicio fiscal correspondiente.**

Además de que tal regulación, a instancia de órganos gubernamentales, permite conocer con certeza los rendimientos que se obtienen de dicho fideicomiso, lo que dota a dicha reserva de una fiscalización plena.

En el caso bajo estudio, la responsable debe verificar que **los recursos que constituyan la reserva se destinen estrictamente a los fines para los cuales se están llevando a dicho fondo.**

Es decir, se busca **evitar que los partidos puedan reprogramar o redistribuir dichos recursos para el cumplimiento de fines distintos a los que permiten constituir el fondo de reserva, es decir: laborales, inmobiliarios o de contingencias.**

En esa tesitura, se advierte que el Consejo General estableció un mecanismo que fortalece la administración de los recursos y, con ello, dota de certeza el uso de los recursos que, de no haber constituido la reserva, se hubieran tenido que devolver al erario público, por lo que **se considera justificada la consideración de la figura del fideicomiso en el marco de la rendición de cuentas de los partidos políticos.**

...

[Énfasis añadido]

Como se observa, **el máximo tribunal electoral calificó que los fideicomisos son mecanismos idóneos para efectos de fiscalización de los partidos políticos**, debido a que, a partir de la participación de una institución fiduciaria, los bienes deberán ser utilizados estrictamente para el objeto del fideicomiso y, para ello, **la autoridad fiscalizadora deberá vigilar que su uso sea exclusivamente el pactado.**

Sin embargo, en el caso concreto, la Unidad de Fiscalización y la mayoría de las y los integrantes del Consejo General del INE no lo consideraron de esta manera.

Desde mi perspectiva, la Unidad de Fiscalización dejó de considerar la legalidad del contrato de fideicomiso del cual derivan las transferencias de recursos realizadas por los comités locales al Comité Ejecutivo Nacional, y que el partido incoado hizo de conocimiento a la **Unidad de Fiscalización el 29 de diciembre de 2020.**

Tomando en consideración las circunstancias fácticas, el sujeto obligado informó dentro del plazo establecido en el Reglamento de Fiscalización el contrato de fideicomiso, figura jurídica reconocida como idónea para la operación, entre otras, para mejoras inmobiliarias, pues los recursos que se destinan deben ser utilizados exclusivamente para el fin establecido y, la autoridad fiscalizadora debe verificar el destino y aplicación de los recursos involucrados.

Bajo las consideraciones descritas, **la Unidad de Fiscalización desestima el registro de las transferencias de recursos (ingresos en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional provenientes de los comités estatales), por no ceñirse a los supuestos establecidos en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización.**

Al respecto, **no comparto que la argumentación del dictamen, por una parte, sea “legalista” y, por otra, interprete, y se aleje de analizar cada una de las circunstancias especiales que rodean la observación, a saber:**

- Por una parte, se pretende que las transferencias de los comités locales se ajusten exclusivamente a las establecidas en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización⁵, sin embargo, se deja de lado que **estas tienen un asidero legal, derivado del contrato de fideicomiso celebrado para la adquisición de bienes inmuebles.**
- Dichas transferencias, **al realizarse entre cuentas registradas por el partido, permiten a la autoridad conocer el origen, monto, destino y aplicación de los recursos.** Con ello, **las facultades de la Unidad de Fiscalización no se ven menoscabadas, máxime que MORENA registró el total de transferencias derivadas del fideicomiso.**
- Contrario a lo que **se deduce en el dictamen**, en el sentido de que los *“movimientos fueron realizados con la finalidad de que dichas transferencias fueran consideradas como gastos y por lo tanto no formar parte integral para la determinación de remanente no ejercido y por consiguiente no reintegrarlo al Organismo Público”*, **no comparto llegar a deducciones que generen sanciones que menoscaban a los sujetos obligados en materia de fiscalización.**
- Lo anterior porque **el partido cumplió con su obligación de registrar en su contabilidad la totalidad de transferencias** que derivan del multicitado fideicomiso, tanto ingresos como egresos, por lo que, **desde mi perspectiva, no se acredita un intento de ocultar las operaciones.**
- Robustece lo anterior que la adquisición de los 4 inmuebles **se realizó con inmobiliarias que se inscribieron en el Registro Nacional de**

⁵ **“Artículo 150.**

Del control de las transferencias

(...)

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

(...)”

Proveedores (RNP), es decir, el sujeto obligado realizó la adquisición a través de la fiduciaria y con inmobiliarias que, al contar con su registro en el RNP da certeza, legalidad y transparencia de las compraventas.

- Aunado a ello, en los dictámenes de ingresos y gastos de campaña de los procesos electorales concurrentes 2020-2021, así como extraordinarios que ha conocido y aprobado el Consejo General del INE, **la Unidad de Fiscalización ha realizado el cálculo de los remanentes a reintegrar a los Organismos Públicos Locales Electorales, incluso cuando los sujetos obligados han omitido entregar el papel de trabajo con el cálculo, es la Unidad de Fiscalización quien los determina de manera final, por lo que no comprendo el por qué, en este caso concreto, teniendo la certeza de los montos que los comités locales transfirieron al Comité Nacional, el uso de los recursos en el caso de 4 entidades, la determinación del cálculo de remanentes se haya afectado de forma tal que lleva a menoscabar de manera sustancial la actividad de la autoridad fiscalizadora.**
- También se deja de lado que, **el fideicomiso genera la buena práctica de adquirir inmuebles para los sujetos obligados, con lo cual generan ahorros al adquirir un activo que contribuye a terminar con el pago de arrendamientos, y con ello se da cumpliendo a los criterios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Sin olvidar que el propio Instituto, cuenta con un fideicomiso con el mismo fin.**

Por todas estas circunstancias es que **no comparto los argumentos esgrimidos en el dictamen materia de análisis del presente documento.**

Respecto a **la operación contable que afecta el cálculo de remanentes**, considero correcto que se determine la devolución de los montos que fueron transferidos al Comité Ejecutivo Nacional, por los siguientes motivos:

Atendiendo al criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-145/2019 que, en lo que interesa, determinó lo siguiente:

“(…)

En este orden de ideas, esta Sala Superior ya determinó que, a pesar de que no exista alguna norma que lo ordene expresamente, de conformidad con los principios constitucionales, hacendarios y presupuestales de racionalidad, austeridad y anualidad que deben prevalecer en las finanzas del país⁶, **los partidos tienen el deber de reintegrar o devolver** al erario los recursos entregados para el desarrollo de actividades **ordinarias y específicas** que no fueron debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual⁷.

En efecto, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-758/2017** la Sala Superior llegó a la conclusión anterior a partir de los razonamientos siguientes:

- **Si los partidos políticos ejercen recursos públicos están obligados a observar los principios constitucionales de racionalidad, austeridad y anualidad** en los mismos términos que el resto de las dependencias y entidades del país.

Más aún, el artículo 63, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Partidos señala que los gastos que los institutos políticos realicen deberán estar sujetos a los criterios de legalidad, honestidad, **eficiencia**, eficacia, **economía**, **racionalidad**, **austeridad**, transparencia, control y rendición de cuentas.

- Los partidos están obligados a observar el **principio de anualidad** en el ejercicio de sus prerrogativas, pues su gasto se fija anualmente, además de que el ejecutor de su gasto (INE) está sujeto a dicho principio.

En efecto, de los artículos 41, base II, y 74, fracción IV, de la Constitución, y 51, inciso a), fracciones I y II de la Ley de Partidos se desprende que el

⁶ Ello deriva de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base II, párrafos primero y segundo, 74, fracción IV, 116, fracción IV, inciso g), 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, párrafo primero, incisos b) y d), 25, incisos a), n) y s), 51, inciso a), fracciones IV y V, 68, 72, párrafos 1 y 2, y 74 de la Ley General de Partidos Políticos; 2, fracción XIII, y 4, fracción VIII, y 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 17, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁷ Tesis XXI/2018, de la Sala Superior, de rubro: **GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO O NO DEVENGADO.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 44 y 45.

financiamiento público de los partidos para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fija anualmente⁸.

De igual forma, en términos de fiscalización, el artículo 78 de la Ley de Partidos señala que los institutos políticos están obligados a **rendir un informe anual** de ingresos y gastos ordinarios, que deberá estar acompañado de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda.

(...)

En ese sentido, si el INE está sujeto a una revisión anual de los recursos que entrega a los partidos, en congruencia, dichos institutos políticos también deben estar sujetos a ese régimen pues de lo contrario no existiría la posibilidad de que el INE cumpliera adecuadamente con su deber de rendición de cuentas frente a los órganos de fiscalización del Estado.

- Si los partidos **reciben anualmente dinero público** para destinarlo exclusivamente al desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas **de ese ejercicio concreto** y si están obligados ejercer ese financiamiento **exclusivamente para los fines** que fueron entregados, se desprende que **no podrían destinar esos recursos a un ejercicio posterior o a actividades distintas**.

Esto significa que están **obligados a devolver** los recursos que no hayan gastado o cuyo gasto no hayan podido comprobar en el ejercicio correspondiente.

De tal deber, se desprende, a su vez, la facultad implícita del INE de **ordenar a los partidos el reintegro** de los recursos en mención.

Adicionalmente, se observa que:

- Los partidos políticos **no son titulares de los recursos públicos** que les son ministrados. Dichos recursos les son proporcionados para el cumplimiento de sus fines constitucionales en el periodo para el cual les fueron asignados, pero **no tienen un derecho a retenerlos**, a fin de ejercerlo en los términos que ellos dispongan.

(...)

Es decir, los partidos ahorran y observan los principios de eficiencia y austeridad en términos del erario justamente si evitan el dispendio, optimizan su gasto y **reintegran la mayor cantidad de recurso público posible**, sin sacrificar el cumplimiento de sus fines constitucionales en el contexto de las posibilidades económicas y financieras del país.

(...)"

⁸ La Sala Superior se pronunció respecto a este tema en el recurso de apelación SUP-RAP-452/2016.

Como se puede apreciar, **la devolución de los montos transferidos al Comité Ejecutivo Nacional es correcta, atendiendo al principio de anualidad, por tratarse de recursos de operación ordinaria que no fueron utilizados para los fines que les fueron otorgados.**

Aunado a lo anterior, en materia de fiscalización, **la devolución impactará de manera positiva al afectar ambas cuentas contables (la nacional como las estatales), obteniendo que, en el caso de la cuenta contable del Comité Ejecutivo Nacional el recurso público prevalezca sobre los ingresos privados, y generando el cálculo efectivo de los remanentes en las entidades involucradas.**

Sin embargo, **me separo de la propuesta de que dicha devolución, por un monto de \$297,398,203.09, se reintegre a las cuentas bancarias de los comités estatales, o en su caso, mediante un Fideicomiso Local, pues esta posibilidad de crear un fideicomiso por entidad se da bajo la interpretación del Acuerdo INE/CG459/2018, ya que en el dictamen se señala que el artículo 12 de dicho Acuerdo establece que “de las reservas para contingencias y obligaciones, los sujetos obligados deberán constituir fideicomisos”, por lo que los fideicomisos deben celebrarse en lo individual; es decir, por ámbito, dado que es una partida que se resta al cálculo de los remanentes y éste se realiza de forma individual, por ámbito y contabilidad de cada sujeto obligado.**

Lo anterior llama mi atención porque, en el caso concreto, **la Unidad de Fiscalización sí interpretó el Acuerdo para determinar que el fideicomiso debió celebrarse de forma individual, cuestión que no comparto porque la autoridad fiscalizadora no realizó una interpretación del Reglamento de Fiscalización, pero sí**

interpretó el Acuerdo para exigir más al sujeto obligado, en este caso, fideicomisos locales, cuando ello no encuentra un asidero legal ni motivación que robustezca este requisito cuando, por otra parte, la autoridad fiscalizadora cuenta con las facultades de revisión, vigilancia y comprobación de las operaciones que realicen los sujetos obligados a nivel nacional y esto ya lo hace con las operaciones de transferencias que realizan los comités ejecutivos estatales en las operaciones establecidas en el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización.

Máxime que, en el caso del fideicomiso se cuenta con la participación de la fiduciaria que también brinda certeza de las operaciones que se realicen al amparo del contrato, entonces, establecer que sea a través de un fideicomiso local lleva a la invasión de la autonomía del partido.

Como lo he sostenido en diversas sesiones de Consejo General, el Instituto Nacional Electoral es el máximo órgano que tiene la facultad de revisar los ingresos y gastos que realicen las personas y sujetos obligados, en el caso concreto, los partidos políticos, por ello, cada una de las determinaciones a las que arribe el colegiado debe tomar en consideración los elementos en los que se circunscribe el actuar de los partidos, lo cual debe llevarnos a dar el paso a una fiscalización más profunda, alejada de aplicaciones “legalistas”, ya que el dinamismo que se da en materia de fiscalización electoral es constante.

Ante tales actividades novedosas nos encontramos con el compromiso de revisar constantemente nuestro marco legal, a cuidar los derechos procesales de los sujetos obligados, al análisis contable y jurídico de cada uno de los hechos que se acrediten en las revisiones de los informes que presentan los partidos políticos, así como tomar en cuenta los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El compromiso de juzgar de manera objetiva, legal e imparcial a todos los sujetos obligados, pues hacerlo de forma contraria lleva a un menoscabo en sus derechos y una afectación directa a la credibilidad de este Instituto.

Por lo expuesto a través del presente documento mediante el cual externo mi
VOTO CONCURRENTE.

**NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA
CONSEJERA ELECTORA**

"Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral". Lo anterior, en concordancia con el punto Decimo, párrafo noveno del Acuerdo INE/JGE34/2020 por el que se determinan medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del COVID-19, en el que se aprueba que el personal del Instituto pueda realizar solicitudes y aprobaciones en medio electrónico. En los casos en que sea posible, se podrá utilizar la firma electrónica emitida por el INE o la emitida por el SAT y se podrá formalizar la entrega del documento firmado a través del correo electrónico.

