

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

**INE/CG34/2023**

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-RAP-327/2022**

**G L O S A R I O**

<b>CG del INE</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Consejeros del INE</b>	Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LGIFE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>LGPP</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>RF</b>	Reglamento de Fiscalización
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>OPLE</b>	Organismo Público Local Electoral
<b>Reglamento</b>	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización
<b>COF</b>	Comisión de Fiscalización

## **A N T E C E D E N T E S**

- I. **Reforma constitucional en materia político electoral.** Mediante Decreto publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la CPEUM, el cual dispone, en su base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, que el INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.
- II. **LGIPE.** El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGIPE, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la COF y de la UTF, respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites respecto de su competencia.
- III. **LGPP.** El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGPP.
- IV. **RF.** En sesión extraordinaria del 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que expidió el RF y se abrogó el RF aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG201/2011.

En sesión extraordinaria del Consejo General del INE, celebrada el 30 de julio de 2020, se aprobó el Acuerdo INE/CG174/2020, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del RF, aprobado mediante el acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los diversos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018.

- V. El 26 de febrero de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) dictó sentencia en el expediente SUP-JDC-10/2020 resolviendo, entre otros, que este Consejo General es el órgano encargado de vigilar las temáticas relacionadas con las prerrogativas de los partidos políticos, a efecto de que se cumpla con la

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

normativa en la materia, como es el caso del financiamiento público ordinario de los partidos políticos y su reducción a petición expresa de estos últimos.

- VI. COF.** El 1 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1494/2021 se aprobó la integración y presidencias de las Comisiones Permanentes, Temporales y otros Órganos, en cuyo punto de Acuerdo PRIMERO, inciso g) se aprobó que la COF estará integrada por las Consejeras Electorales Adriana Margarita Favela Herrera y Carla Astrid Humphrey Jordan, junto con los Consejeros Electorales Ciro Murayama Rendón y Uuc-Kib Espadas Ancona, presidida por el Consejero Electoral Jaime Rivera Velázquez.
- VII. Consulta a la UTF.** El 27 de octubre de 2022, se remitió a la UTF el escrito número MC-INE-325/2022, mediante el cual el Representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del INE realizó una consulta respecto a la creación de un fideicomiso para depositar reservas, que le permitan contar con recursos razonables y equitativos, para utilizarlos durante la precampaña y campaña federal 2023-2024, y qué requisitos se debían cumplir para estos efectos.
- VIII. Respuesta de la UTF.** Mediante oficio INE/UTF/DRN/19209/2022, de fecha 10 de noviembre de 2022, se formuló respuesta a la consulta planteada.
- IX. Recurso de Apelación.** Inconforme con lo anterior, el 17 de noviembre de 2022 el Representante del Partido Movimiento Ciudadano presentó Recurso de Apelación en contra del oficio INE/UTF/DRN/19209/2022, a fin de controvertir la respuesta de la UTF.
- X. Turno.** En su oportunidad, se ordenó integrar, registrar y turnar el expediente SUP-RAP-327/2022 a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, integrante de la Sala Superior del TEPJF.
- XI. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su momento, el Magistrado instructor radicó en su ponencia el recurso indicado en el antecedente que precede, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción.
- XII. Emisión de la Sentencia.** El 07 de diciembre de 2022, la Sala Superior del TEPJF resolvió revocar el oficio INE/UTF/DRN/19209/2022, emitido por la titular de la UTF, al considerar que no contaba con competencia para desahogarla.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

Al respecto, determinó los efectos siguientes:

“(…)

*Conforme a lo expuesto, lo procedente es:*

- i. **Revocar** el oficio impugnado.*
- ii. **Ordenar** al Consejo General del INE que se pronuncie y resuelva, respecto de la consulta formulada por Movimiento Ciudadano.*

*El Consejo General deberá **informar** a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la presente sentencia dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ello ocurra.*

“(…)”

- XIII. Notificación de la sentencia.** El 09 de diciembre de 2022, fue notificada la sentencia SUP-RAP-327/2022, a esta autoridad para su conocimiento y Resolución.

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

### **1. Competencia**

En el caso objeto de estudio, la Sala Superior del TEPJF, al emitir sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-327/2022, determinó ordenar que la autoridad facultada emitiera una respuesta a la consulta formulada por el Partido Movimiento Ciudadano, a través de la cual solicitó la emisión de un criterio o una norma general en materia de fiscalización de carácter obligatorio para los partidos políticos por parte del Consejo General.

Lo anterior, como puede advertirse en la sentencia de mérito, en cuyo apartado 5 estableció lo siguiente:

“(…)”

### **5. ESTUDIO DE FONDO**

#### **5.1. Consideraciones de esta Sala Superior**

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*Al ser una cuestión de interés público y, por lo tanto, de estudio preferente, esta Sala Superior advierte, de oficio, que la UTF no es la autoridad competente para la emisión del oficio impugnado.*

*No es competente, porque la respuesta que debe recaer a la consulta presentada por Movimiento Ciudadano implica la generación de un criterio general y abstracto, que resulta obligatorio para todos los partidos políticos, lo cual es **competencia exclusiva del Consejo General del INE.***

(...)

### **5.3 Consultas en materia de fiscalización**

*El artículo 16 del Reglamento de Fiscalización prevé la posibilidad de que los sujetos obligados soliciten a la UTF orientación, asesoría y la capacitación necesaria en materia de registro contable de los ingresos y egresos, así como información sobre las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de informes; regula los plazos, términos, requisitos y la competencia para desahogarlas.*

*Lo anterior no implica, en automático, que la referida Unidad esté facultada para desahogar la totalidad de las consultas que se le formulen. El Reglamento de Fiscalización distingue los siguientes supuestos.*

- *El primero, es aquel que será resuelto por la Unidad Técnica de Fiscalización, tratándose de consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, **siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.***

*En este caso, la consulta deberá resolverse en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción, o una vez que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.*

- *El segundo supuesto es aquel en que debe resolver la Comisión de Fiscalización. Esto, por una parte, cuando la consulta implica **emitir criterios de interpretación del Reglamento**; o bien, si la Unidad Técnica de Fiscalización propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión. En este caso, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*el proyecto de respuesta a la Comisión, para que resuelva lo conducente en la sesión respectiva.*

- *Finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá resolver las consultas que involucren la **emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio** o, en su caso, **emita normas en materia de fiscalización**.*

*En este supuesto, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta, para que se someta a consideración y, en su caso, a la aprobación del Consejo General.*

#### **5.4 Caso concreto**

*Es relevante precisar que el recurrente consultó al consejero Presidente de la Comisión de Fiscalización, así como a la titular de la UTF<sup>1</sup>, en el oficio que dio origen al oficio impugnado, sobre lo siguiente:*

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 monto del fideicomiso a la cuenta concentradora de campaña federal 2023-2024?*
3. *¿Qué otros requisitos debemos cumplir?*

*(...)*

*Adicionalmente, del escrito de consulta se advierte que Movimiento Ciudadano expuso que, de conformidad con lo resuelto por esta Sala Superior en el Recurso de Apelación SUP-RAP-101/2022 y acumulados, la constitución de fideicomisos no es violatoria de la aplicación del artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, por lo que considera que dicha sentencia resultaba relevante para resolver la consulta que planteó, a partir de los siguientes elementos:*

---

<sup>1</sup> De las constancias que integran el expediente se advierte que se dirigió el oficio al presidente de la Comisión y se marcó copia a sus cuatro integrantes y, además, a la directora de la UTF.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

1. *Los partidos políticos cuentan con un régimen jurídico propio y específico.*
2. *La Constitución y las leyes, garantizarán que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.*
3. *Las leyes garantizan el respeto a la vida interna de los partidos políticos y las autoridades solo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos señalados por la Constitución y las leyes.*
4. *Que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.*
5. *Que la Constitución reconoce en los partidos políticos un ámbito institucional de libertad de auto organización y determinación.*
6. *Que el diseño normativo permite controlar el origen, monto y destino de los cursos.*
7. *Que, frente a la insuficiencia y obscuridad de la norma, se pueden utilizar mecanismos de interpretación, tales como el histórico, lógico sistemático, funcional, entre otros.*
8. *Que las transferencias de los CEE al CEN para la constitución del fideicomiso son jurídicamente permisibles con base en que la creación de dicho fondo sigue formando parte del patrimonio del Partido Político y está destinado a un fin lícito.*
9. *Que el fideicomiso es un instrumento que goza de idoneidad para efectos de fiscalización porque permite que los recursos reservados sean utilizados sólo para los fines de su constitución, dota de certeza jurídica y el INE puede desplegar sus facultades de revisión en todo momento.*
10. *El margen de libertad de administración de los partidos políticos permite planear y plantear estrategias para que esos entes se robustezcan.*

*Frente a lo anterior, la titular de la Unidad Técnica de Fiscalización sustentó su competencia para desahogar la consulta en los artículos 192, numeral 1, inciso j)<sup>2</sup>, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4, del Reglamento de Fiscalización<sup>3</sup>.*

---

<sup>2</sup> CAPÍTULO IV De la Comisión de Fiscalización

Artículo 192. 1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

(...)

j) Resolver las consultas que realicen los partidos políticos;

<sup>3</sup> Artículo 16.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*En concepto de este órgano jurisdiccional, de las disposiciones que citó la autoridad responsable no se advierte la facultad para pronunciarse respecto de la consulta formulada por Movimiento Ciudadano al analizar de forma integral las consideraciones que se ponen a su conocimiento, a efecto de advertir cuál es la verdadera pretensión de quien acude ante ellos, más allá de la literalidad de las expresiones y los alcances de las decisiones que podrían tomarse en cada caso.*

*Lo anterior se fortalece al considerar que es el Instituto Nacional Electoral, a través de sus distintas áreas, quien tiene la experiencia y especialización de la materia para desarrollar los criterios y medir el impacto que las consultas pueden tener respecto del resto de los sujetos obligados en la materia y en todo el sistema de fiscalización y rendición de cuentas.*

*Con base en ese parámetro, del análisis integral, contextual y conjunto del escrito que contiene la consulta, esta Sala Superior advierte que la pretensión de Movimiento Ciudadano es que el Consejo General del INE analice y se pronuncie sobre la posibilidad de que los partidos políticos constituyan fideicomisos con ahorros que generen en sus gastos ordinarios, para contar con recursos que puedan utilizar durante las etapas de precampaña y campaña de un proceso electoral federal futuro, lo cual implica la posibilidad de que la respuesta que se le otorgue a dicha consulta, ya sea en sentido positivo o negativo, generará una norma en materia de fiscalización que tendrá carácter obligatorio para todos los partidos políticos, mas no así, de manera exclusiva hacia el partido inconforme, aun y cuando este último haya sido quien hiciera la consulta de origen.*

*A partir de lo anterior, se considera que la responsable se atribuyó facultades que no le han sido conferidas, porque la citada Unidad solo puede resolver válidamente aquellas consultas de carácter técnico u operativo contable, relativas a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando se refiera a cuestiones que afecten **exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.***

*Sin embargo, la cuestión planteada en el caso implica analizar el alcance de la normativa que regula tanto la realización de transferencias entre Comités Estatales y los Nacionales, como la creación de fideicomisos y la viabilidad de su constitución con ahorros de los ejercicios fiscales de los*

---

Procedimiento para su solicitud.  
(...)



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*años 2022 y 2023, para poder contar con mayores recursos para el desarrollo de futuros procesos electorales.*

*De ahí que, a juicio de esta Sala Superior, la pretensión de Movimiento Ciudadano es la emisión de un criterio o una norma general y obligatoria que afectaría o beneficiaría a todos los partidos políticos.*

*Por tanto, la materia de la consulta implica analizar, interpretar y fijar un criterio general y obligatorio a todos los partidos políticos, ya que –como lo expresó la propia UTF– el supuesto planteado por Movimiento Ciudadano no se encuentra específicamente establecido en la normativa aplicable.*

*En consecuencia, la solicitud no puede ser analizada por la UTF, porque la emisión de criterios o normas en materia de fiscalización de carácter obligatorio le corresponde exclusivamente al Consejo General.*

*Esta Sala Superior resolvió los recursos de apelación SUP-RAP-110/2021 y SUP-RAP-112/2022 y acumulado en un sentido similar.  
(...)”*

Lo resuelto por la Sala Superior, en concordancia con los dispositivos legales siguientes:

Artículo 192, numerales 1, inciso j) y 2, de la LGIPE, el cual señala que la COF tendrá como facultad el resolver las consultas que realicen los partidos políticos, así como que, para el cumplimiento de sus funciones, contará con la UTF.

Artículo 16, numeral 6 del RF el cual dispone que, si la consulta involucra la emisión de respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, se emitan nuevas normas para los sujetos obligados relativas a la normatividad en materia de fiscalización, el proyecto de respuesta será remitido a la COF para efectos que lo someta a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo General.

Finamente, el artículo 37, numeral 2, inciso h) del Reglamento de Elecciones, menciona que, si se considera que la respuesta a una consulta amerita la definición de un criterio general, o que por su relevancia deba ser conocido por el Consejo General, el proyecto correspondiente deberá remitirse a la Secretaría Ejecutiva del INE para su presentación y, en su caso, aprobación por el Consejo General.

## **2. Motivación del Acuerdo**

La consulta presentada por el C. Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano ante el CG del INE, consistente en la solicitud de la creación de un fideicomiso con la finalidad de crear reservas del gasto ordinario y que puedan ser utilizadas durante la precampaña y campaña 2023-2024, cuya respuesta fue remitida mediante en el oficio INE/UTF/DRN/19209/2022, y la resolución de la Sala Superior en el Recurso de Apelación SUP-RAP-101/2022 y acumulados.

Asimismo, que se indicara la forma en la que Movimiento Ciudadano debe demostrar el uso de los recursos constituidos en el fideicomiso, lo cual será a través de la transferencia íntegra del fideicomiso a la cuenta concentradora de campaña federal 2023-2024, por lo que de conformidad con lo señalado por la Sala Superior del TEPJF en el considerando que antecede, se advierte la necesidad de la emisión de la respuesta a la consulta de mérito por parte de la Autoridad facultada.

Por tanto, en virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Base V, apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la CPEUM; 192, numeral 1, inciso j), y 2; 199, numeral 1, inciso m) de la LGIPE y 16, numeral 6 del RF, así como del artículo 5 de la Ley de Medios, se emite el siguiente:

### **A C U E R D O**

**PRIMERO.** Se da respuesta al ocurso signado por el C. Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de Representante Propietario del Partido Movimiento Ciudadano, en los términos siguientes:

**C. JUAN MIGUEL CASTRO RENDÓN  
REPRESENTANTE DEL PARTIDO  
MOVIMIENTO CIUDADANO ANTE EL  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL.**

**P R E S E N T E**

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

Con fundamento en los artículos 192, numeral 1, inciso j) de la LGIPE y 16, numeral 6 del RF, así como en acatamiento a lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-327/2022, se da respuesta a su consulta recibida en la UTF en fecha el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, por la Unidad Técnica de Fiscalización.

**I. Planteamiento de la consulta**

“(…)

*Tomando en consideración todo lo anterior, se plantean las siguientes consultas:*

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 Integra del monto del fideicomiso a la cuenta concentradora de campaña federal 2023-2024?*
3. *¿Qué otros requisitos debemos cumplir?  
(…)”*

Al respecto, de la lectura integral al escrito en comento, esta Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) advierte que el consultante solicita orientación, a efecto de saber si los ahorros de los ejercicios ordinarios 2022 y 2023 pueden ser utilizados por Movimiento Ciudadano a través de un fideicomiso a fin de crear reservas que le permitan contar con recursos razonables y equitativos, para ser utilizados durante la precampaña y campaña federal 2023-2024, así como, en su caso, el ejercicio de los recursos transferidos a dicho fideicomiso.

Es importante destacar que el consultante realiza las siguientes consideraciones que deberán ser tomadas en cuenta, con la finalidad de dar respuesta a la consulta de mérito, en razón del precedente dictado en el Recurso de Apelación SUP-RAP-101/2022 y acumulados:

“(…)

1. *Los partidos políticos cuentan con un régimen jurídico propio y específico.*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

2. *La Constitución y las leyes, garantizarán que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.*
3. *Las leyes garantizan el respecto a la vida interna de los partidos políticos y las autoridades solo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos señalados por la Constitución y las leyes.*
4. *Que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.*
5. *Que la Constitución reconoce en los partidos políticos un ámbito institucional de libertad de auto organización y determinación.*
6. *Que el diseño normativo permite controlar el origen, monto y destino de los cursos.*
  
11. *Que, frente a la insuficiencia y obscuridad de la norma, se pueden utilizar mecanismos de interpretación, tales como el histórico, lógico sistemático, funcional, entre otros.*
  
12. *Que las transferencias de los CEE al CEN para la constitución del fideicomiso son jurídicamente permisibles con base en que la creación de dicho fondo sigue formando parte del patrimonio del Partido Político y está destinado a un fin Ilícito.*
  
13. *Que el fideicomiso es un instrumento que goza de idoneidad para efectos de fiscalización porque permite que los recursos reservados sean utilizados sólo para los fines de su constitución, dota de certeza jurídica y el INE puede desplegar sus facultades de revisión en todo momento.*
  
14. *El margen de libertad de administración de los partidos políticos permite planear y plantear estrategias para que esos entes se robustezcan.  
(...)"*

## **II. Marco normativo aplicable**

De conformidad con el artículo 41, base II, de la CPEUM señala que la ley garantizara que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetara su financiamiento, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; toda vez que el financiamiento para los partidos políticos se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico; esto es, el financiamiento de los partidos

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

políticos tiene una finalidad y un monto determinado constitucionalmente.

Por su parte 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 CPEUM, así como en las legislaturas locales, además, que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas.

En este sentido, el artículo 51, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III de la LGPP dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para gastos de campaña como entidades de interés público, como se señala a continuación para pronta referencia:

*“b) Para gastos de Campaña:*

*I. 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;*

*II. 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*

*III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme 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.”*

Por su parte el artículo 53 de la LGPP establece las modalidades de financiamiento privado que los partidos políticos podrán recibir para el desarrollo de sus actividades, siendo las siguientes:

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento, y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Adicionalmente, el artículo 56 de la LGPP advierte el financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

- a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;
- b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
- c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

Ahora bien, el carácter de interés público de los partidos políticos implica ser un conducto para hacer posible la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país, por lo que reconocerlo deriva en el consecuente otorgamiento de prerrogativas, como lo es el uso de recursos públicos, el cual se encuentra limitado en cuanto a su destino, en tanto que, por definición, el financiamiento de los partidos políticos constituye un elemento cuyo empleo sólo puede corresponder con los fines señalados por la ley.

En virtud de lo anterior, tales fines se constriñen a lo siguiente:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Fomentar el principio de paridad de género.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.
- Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En ese sentido, la Sala Superior sustentó que, conforme con lo establecido en el artículo 25, incisos a) y n), de la LGPP, los partidos políticos tienen la obligación ineludible y expresa de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, así como **aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan**

**sido entregados.**

Ahora bien, el artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos establece la obligación de reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias haciendo referencia a los rubros que se consideran como gasto ordinario: el gasto programado, utilizado con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; el gasto de procesos internos de selección de candidatos; el gasto de los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares.

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales pueden destinar los recursos públicos que le son otorgados como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades; esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

Por cuanto hace a la institución jurídica del fideicomiso, su conceptualización genérica se encuentra en los artículos 381<sup>4</sup> a 387 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la cual es recogida en la Tesis Aislada en materia Civil de rubro **FIDEICOMISO, CONCEPTO DE**<sup>5</sup>, asimismo conviene señalar que las partes que intervienen en el acto jurídico en mención son las siguientes:

**1) Fideicomitente:** Sujeto que destina bienes a un fin u objeto lícito determinado.

---

<sup>4</sup> Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito el fideicomiso es el contrato a través del cual una persona transmite la propiedad de uno o más bienes (muebles o inmuebles) o derechos para ser destinados a fines lícitos y determinados.

<sup>5</sup> Tesis Aislada en materia civil con número de registro 245771, Sala Auxiliar, publicada en el Semanario Judicial de la Federación Volumen 97-102, Séptima Parte, página 71. "**FIDEICOMISO, CONCEPTO DE**. El fideicomiso es un acto jurídico que debe constar por escrito, y por el cual una persona denominada fideicomitente destina uno o varios bienes a un fin lícito determinado, en beneficio de otra persona llamada fideicomisario, encomendando su realización a una institución bancaria llamada Fiduciaria, recibiendo ésta la titularidad de los bienes, únicamente con las limitaciones de los derechos adquiridos con anterioridad a la constitución del mismo fideicomiso, por las partes o por terceros, y con las que expresamente se reserve el fideicomitente y las que para él se deriven del propio fideicomiso. De otro lado, la institución bancaria adquiere los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fin, y la obligación de sólo dedicarlos al objetivo que se establezca al respecto, debiendo devolver los que se encuentran en su poder al extinguirse el fideicomiso, salvo pacto válido en sentido diverso.

Amparo directo 45/71. Crédito Algodonero de México, S.A. 16 de marzo de 1977. Cinco votos. Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Rogelio Camarena Cortés.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

**2) Fiduciario:** Es la institución bancaria que recibe la titularidad de los bienes que se encuentran afectados a fin de materializar la consecución del fin u objeto determinado.

**3) Fideicomisario:** Es el individuo beneficiario de los efectos del fideicomiso, receptor del fin u objeto.

Al respecto, nuestro marco normativo electoral no es ajeno al reconocimiento de la utilidad del acto jurídico del fideicomiso, pues posibilita la utilización de dichos instrumentos en los supuestos siguientes:

- Como mecanismo de obtención (generación) de financiamiento privado, en su vertiente de rendimientos financieros.
- Su constitución con el objeto de invertir sus recursos líquidos que bajo la modalidad de autofinanciamiento podrán generar rendimientos financieros.

Empero, debe resaltarse que la operación de dicha figura se acota a lo preceptuado por el artículo 57 de la Ley General de Partidos Políticos y 62 del Reglamento de Fiscalización, los cuales establecen:

- Obligación de informar la contratación del instrumento al Consejo General del Instituto dentro del plazo perentorio de cinco días siguientes a la firma del contrato, exhibiendo copia fiel del mismo.
- El instrumento de inversión a utilizar deberá corresponder, necesariamente, a certificados de deuda emitidos por el gobierno mexicano, en moneda nacional, con un plazo de vencimiento que no podrá superar un año calendario.
- Los frutos financieros obtenidos deberán destinarse obligatoriamente a la consecución de los objetivos constitucionalmente establecidos para los partidos políticos, como mecanismo de control de recursos líquidos por parte de coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidistas.

Ahora bien, el Reglamento de Fiscalización contempla en el artículo 64 los requisitos para la constitución de un fondo o fideicomiso, siendo éstos los siguientes:

- Invertir los excedentes de recursos públicos o privados.
- En caso de constituirse con aportaciones privadas, cumplir con lo relativo a las aportaciones.
- El manejo de cuentas bancarias deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Fiscalización.



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

- En todo caso, los fondos y fideicomisos deberán ser registrados ante la Comisión a través de la Unidad Técnica, quien llevará el control de tales contratos, y verificará periódicamente que las operaciones que se realicen se apeguen a lo establecido en la Ley.

Adicionalmente, en el Acuerdo CF/019/2019<sup>6</sup>, se señala que los Partidos Políticos pueden constituir fideicomisos con la finalidad de crear reservas para contingencias y obligaciones, en específico para la adquisición y remodelación de bienes inmuebles, criterio que fue analizado y confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) en el recurso de apelación SUP-RAP-145/2019.

En este orden de ideas, la Sala Superior TEPJF resolvió el expediente SUP-RAP-101/2022 y ACUMULADO, indicando que de una interpretación conforme y sistemática del artículo 150, numeral 11 del RF, resulta ajustado a lo previsto en el artículo 41, Bases I y II de la Constitución general, así como de lo dispuesto en los artículos 2, inciso I), artículo 3, concepto “reservas para contingencias y obligaciones” y 12 de los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del Financiamiento Público otorgado a los Partidos Políticos Nacionales y Locales para el desarrollo de actividades ordinarias, el cual establece:

*“Artículo 12. 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”.*

En este sentido, el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización advierte el control de transferencias, mismo que en su numeral 11, advierte lo siguiente

*“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.”*

---

<sup>6</sup> Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el C. Pedro Vázquez González, Representante Propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

Si bien, el criterio de la Sala Superior responde una excepción al principio de anualidad **para los fidecomisos destinados a la adquisición y mejora de bienes inmuebles**. Lo anterior se traduce en un ejercicio más eficiente del financiamiento que reciben los partidos políticos como entidades de interés público.

Lo anterior se traduce en un ejercicio más eficiente del financiamiento que reciben los partidos políticos como entidades de interés público, sin dejar de lado que el análisis efectuado por la Sala Superior del TEPJF, si bien lo realizó desde una óptica permisible para la constitución de un fideicomiso, lo realizó para la “creación de reservas para la compra y mejora de bienes inmuebles”, **no así para la creación de reservas de ahorro para la precampaña y campaña 2023-2024**.

### **III. Caso concreto**

De conformidad con el marco legal aplicable, respecto de la consulta planteada consistente en la creación de un fideicomiso, a partir de los ahorros de los ejercicios ordinarios 2022 y 2023 del Partido Movimiento Ciudadano, los cuales se pretenden utilizar durante la precampaña y campaña 2023-2024, se da respuesta en los términos siguientes:

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 CPEUM, así como en las legislaturas locales. Además, que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de 1) actividades ordinarias permanentes y para actividades específicas, así como para **2) gastos de procesos electorales**.

Al respecto, se advierte que los partidos políticos gozarán del financiamiento para gastos de campaña, que son los que realizan los partidos durante las precampañas y las campañas para difundir las propuestas de sus candidaturas y que tienen como propósito directo la obtención del voto en las elecciones, sean federales o locales según se advierte en el artículo 76 de la LGPP.

Adicionalmente, se advierte que 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, por lo que están obligados ejercer ese financiamiento

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

exclusivamente para los fines que les fue entregado, y no podrían destinar esos recursos a un ejercicio posterior o para actividades distintas.

Así, resulta una circunstancia ordinaria y previsible que los partidos políticos, al término del ejercicio fiscal o proceso electoral para el cual específicamente reciben financiamiento público, ostenten recursos financieros sobrantes, los cuales, al no haber sido utilizados para el fin que fueron otorgados, deberán ser reintegrados a las arcas del erario público 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 fiscalizadora, quien determinará el importe a reintegrar como remanente.

En este sentido, no está permitido que los partidos hagan disposición de ellos a fin de crear reservas de recursos para utilizarse en ejercicios posteriores al que fueron otorgados y que sean utilizados para fines diferentes a los que fueron asignados, dado que dichos recursos fueron otorgados para el desarrollo de las actividades ordinarias permanentes de los institutos políticos.

Así, por gastos ordinarios se entiende que son todos aquellos gastos continuos y permanentes en los que incurre el sujeto obligado, y que tienen como objetivo cumplir con los fines establecidos por la legislación, consistentes en incrementar la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política, el liderazgo político de la mujer, el sostenimiento de su estructura, así como la propaganda institucional, entre otros.

Por tanto, el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la LGPP establece que los partidos políticos tienen la obligación ineludible y expresa de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, así como aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines para los que les haya sido entregado.

Ahora bien, como puede inferirse, las circunstancias de hecho constituyen contextos extraordinarios a los cuales no les es razonable la aplicación estricta de normas, tal y como lo afirmó la Sala Superior del TEPJF al resolver el SUP-RAP-101/2022 y ACUMULADO, el cual se refiere a una excepción al principio de anualidad que **aplica únicamente para los fidecomisos destinados a la adquisición y mejora de bienes inmuebles**, bajo una interpretación conforme y sistemática del artículo 150, numeral 11 del RF.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

Adicionalmente, se advierte que sólo en casos específicos se cuenta con la factibilidad de poder crear la figura de fideicomisos, en casos excepcionales que deben ajustarse a las finalidades establecidas en la ley; tal es el ejemplo de la creación de un fideicomiso mediante el cual el partido recurrente destinó recursos para la adquisición de bienes inmuebles en las entidades federativas con la finalidad de contar con oficinas propias, el cual fue avalado por la Sala Superior.

Así también, se cuenta con la figura de fideicomisos para la creación de pasivos laborales que les permitan a los sujetos obligados contar con reservas de recursos para poder afrontar diversos imprevistos de índole laboral, sin que se afecte en gran medida la operación propia del partido; adicionalmente está considerada la creación del uso de fideicomisos para creación de reservas para contingencias a las que puedan enfrentarse los sujetos obligados.

En este sentido, se advierte que el marco normativo electoral no es ajeno al reconocimiento de la utilidad del acto jurídico "Fideicomiso", pues posibilita la utilización de dichos instrumentos por los partidos políticos para la captación de recursos líquidos que podrán generar rendimientos financieros que finalmente deberán de regresar al instituto político, allegándole así recursos monetarios adicionales que permitan el desarrollo de sus finalidades constitucionales.

Así, el artículo 57 de la LGPP establece que la creación de fondos o fideicomisos deben cumplir con requisitos debidamente definidos, los cuales se transcriben a continuación para pronta referencia:

*“Artículo 57.*

*1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:*

- a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia 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 los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y*  
*d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.”*

De conformidad con el artículo antes mencionado, los sujetos obligados pueden establecer fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos con la finalidad de obtener rendimientos financieros, entendiendo como recursos líquidos aquéllos 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.

Adicionalmente, se advierte 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**, aprobado en la Décima Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización el 18 de octubre de 2019, en la que se determinó siguiente:

*“De lo anterior, es evidente que se 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.***

*Sin embargo, los fideicomisos y los rendimientos obtenidos de los mismos deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Partidos Políticos y demás relativos de la normatividad electoral correspondiente; los fideicomisos que, en su caso, sean constituidos deberán cumplir con lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG459/2018<sup>7</sup>.”*

Es importante destacar que el citado Acuerdo fue materia de impugnación por el partido consultante, el cual fue **confirmado** en la sentencia dictada en el SUP-RAP-145/2019, el 27 de noviembre de 2019, señalando medularmente lo siguiente:

*“De conformidad con el artículo 63, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Partidos, los gastos que los institutos políticos realicen deberán estar sujetos a los*

---

7 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LINEAMIENTOS PARA REINTEGRAR EL REMANENTE NO EJERCIDO O NO COMPROBADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS APLICABLE A PARTIR DEL EJERCICIO DOS MIL DIECIOCHO Y POSTERIORES, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA SUP-RAP-758/2017 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*critérios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.*

*En aplicación de los principios de austeridad, racionalidad y eficiencia, los partidos tienen libertad para adoptar las medidas y prácticas que estimen pertinentes a fin de optimizar el ejercicio de sus recursos económicos de fuente pública, evitando así su desperdicio o derroche.*

*Este tipo de postura seguramente los llevaría a economizar y a **ahorrar**, es decir, dichas prácticas pudieran implicar que el partido respectivo **llegara a no gastar todos sus fondos de fuente pública en un periodo determinado.***

*Cabe señalar que los recursos públicos destinados a atender los gastos de actividades ordinarias o específicas son entregados a los partidos de forma anual.*

*Esto significa que en el periodo de un año los montos **que no fueran gastados** o comprometidos **constituirían un “ahorro”** para el partido.*

*Dicho de otra forma, si se afirma que un partido ahorró recursos públicos — derivados del financiamiento estatal— **ello implica que dejó de ejercer parte de sus ministraciones autorizadas.***

*Al respecto, cabe señalar que, por virtud de una decisión de esta Sala Superior (SUP-RAP-758/2017)<sup>8</sup>, se determinó que **los partidos políticos tienen el deber de devolver o reintegrar al erario los recursos entregados para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual.***

*(...)*

*De las determinaciones jurisdiccional y administrativa antes referidas se extrae en forma manifiesta 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***

---

<sup>8</sup> Esta sentencia dio origen a la 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.** Recurso de apelación. SUP-RAP-758/2017.—Recurrente: Morena.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—9 de marzo de 2018.—Unanimidad de votos respecto al resolutivo primero, a excepción de las consideraciones que los sustentan en cuanto al reintegro de los remanentes; Mayoría de cuatro votos, respecto al resolutivo segundo.—Ponente: José Luis Vargas Valdez.—Disidentes: Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, respecto del resolutivo segundo.—Secretarios: Raúl Zeuz Ávila Sánchez y Héctor Rafael Cornejo Arenas. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de junio de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. *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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

*remanentes (ahorros) anuales, pues tienen el deber de reintegrarlos o devolverlos al erario.*

*La comisión le señaló al PT que la única excepción a la regla anterior es la que deriva de **generar reservas** de recursos públicos **para tres cuestiones: la adquisición y la remodelación de inmuebles propios; las reservas para pasivos laborales; y las reservas para contingencias.** Lo anterior a través de la figura del fideicomiso.*

(...)

*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.*

*En ese sentido, la eficiencia, austeridad y ahorro en torno al dinero público en poder de los partidos **debe evaluarse en función de su impacto en el erario** y no en relación con la posibilidad de que los partidos puedan concentrar ese recurso, esto es, lo mantengan a su disposición.*

*Por ese motivo, **no hay ahorro** de dinero público **si los partidos no devuelven sus remanentes**, imposibilitando además la redistribución de las cantidades no ejercidas.*

(...)

*Por otra parte, el INE no tendría por qué emitir los lineamientos específicamente solicitados por el PT pues ello conduciría a una “sobreregulación”<sup>9</sup> normativa, la cual constituye una situación que debe ser evitada en la medida posible en el diseño de un entramado institucional funcional. En efecto, no existiría el deber de emitir reglas en torno a un tema que ya fue reglamentado en un sentido específico por parte de la autoridad administrativa y en acatamiento a un mandato de este tribunal.*

Como se señala en el texto, la 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 tres cuestiones: **la adquisición y la remodelación de inmuebles propios; las reservas para pasivos laborales; y las reservas para contingencias.**

---

<sup>9</sup> Daniel Zovatto (2009), “Dinero y política en Latinoamérica” en *La democracia y su contexto*, México, UNAM, pág. 133.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

Por su parte, el artículo 64 del RF establece los requisitos a los que los sujetos obligados deben de atenerse para la constitución de un fondo o fideicomiso, siempre y cuando su creación tenga un origen, destino y objeto lícito.

Por lo anteriormente expuesto, esta autoridad fiscalizadora considera 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.**

Lo anterior, 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, en garantía del principio de equidad que rige la vida electoral.

En consecuencia, la petición que se hace por el consultante es contraria a lo analizado por la Sala Superior del TEPJF, quien concluyó 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.

#### **IV. Conclusiones**

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- Que la creación de un fideicomiso suministrado a partir de recursos de ejercicios ordinarios 2022 y 2023, a fin de crear reservas para utilizarse con posterioridad en los procesos electorales 2023-2024, **se encuentra fuera de la normatividad**, en términos del artículo 57 de la LGPP.
- Que de conformidad con lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-101/2022 y ACUMULADO, los



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

fideicomisos solo son permisibles en casos específicos y excepcionales, y deben ajustarse a las finalidades establecidas en la ley.

- Que el caso expuesto en el supuesto que plantea en su consulta no encuentra correspondencia con la excepción establecida en la sentencia aludida.
- Que el fideicomiso al que se refiere la sentencia SUP-RAP-101/2022 Y ACUMULADO refiere una excepción al principio de anualidad, **el cual aplica únicamente para los fideicomisos destinados a la adquisición y mejora de bienes inmuebles, actividad propia del ejercicio ordinario.**
- 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.
- Que 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, deberán ser reintegrados a las arcas del erario del Estado Mexicano, ya sea en su ámbito federal o local.
- Que no se emitirán nuevos lineamientos, pues ello conduciría a una “sobre regulación” normativa, pues este tema ya fue reglamentado en un sentido específico por parte de la autoridad administrativa y en acatamientos a los mandatos del TEPJF.

**SEGUNDO.** Notifíquese al Partido Movimiento Ciudadano a través del Sistema Integral de Fiscalización.

**TERCERO.** Notifíquese el presente Acuerdo a todos los Partidos Políticos Nacionales y locales, a través del Sistema Integral de Fiscalización.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-327/2022**

**CUARTO.** El contenido del presente Acuerdo entrará en vigor a partir de la aprobación de este.

**QUINTO.** Se instruye a la Dirección Jurídica de este Instituto, para que informe a la Sala Superior del TEPJF, el cumplimiento dado a la sentencia SUP-RAP-327/2022, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación del presente acuerdo.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 25 de enero de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**