



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022
Asunto. - Se responde consulta.

Ciudad de México, 21 de octubre de 2022.

C. JUAN PABLO CELIS SILVA
PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL
DE MORENA EN MICHOACÁN.

Periférico Paseo de la República 1422, Colonia Mirador
de Punhuato, C.P. 58249, Morelia, Michoacán.

P R E S E N T E

Con fundamento en los artículos 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a su consulta, recibida el doce de octubre de dos mil veintidós por la Unidad Técnica de Fiscalización.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante escrito identificado con número de oficio CEE/2022/PRE-007 de fecha diez de octubre de dos mil veintidós, realizó una consulta a esta Unidad Técnica de Fiscalización, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“(...)

Derivado de las sentencias SUP-REC-186/2022 y SUP-REC-249/2022 a través de las cuales resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se determinó que MORENA sí puede ahorrar los remanentes de sus gastos ordinarios para la compra y remodelación del inmueble para el partido, no existiendo prohibición legal para que los partidos constituyan fideicomisos, siempre y cuando se cumpla con la normatividad aplicable a los partidos y las disposiciones electorales, fiscales y financieras.

De lo anteriormente expuesto solicito me indique si existe un respaldo de normativa aplicable que permita conocer los procedimientos a seguir para la compra del bien inmueble, y estar en posibilidad de administrar de manera transparente los recursos para tal fin.

En caso de no existir lineamiento alguno solicito me indique el procedimiento a seguir para dicho trámite.

(...)”

Al respecto, de la lectura integral al escrito de consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que se solicita indicar si existe legislación aplicable que permita conocer los procedimientos a seguir para la compra de un bien inmueble a efecto de estar en posibilidad de administrar de manera transparente los recursos atinentes.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022

Asunto. - Se responde consulta.

II. Marco Normativo Aplicable

El artículo 50 de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), señala que los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), así como en las legislaciones locales, además que el financiamiento público deberá ser destinado para el sostenimiento de:

- a) actividades ordinarias permanentes,
- b) gastos de procesos electorales y para
- c) actividades específicas.

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 que les hayan sido entregados.

Con relación a lo anterior, el artículo 72 de la LGPP establece la obligación de reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias permanentes identificando los siguientes 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.
- la propaganda de carácter institucional.

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tienen límites, como es el caso de las actividades a las cuales pueden destinar recursos públicos que les 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 ello el uso de los recursos públicos de los partidos políticos siempre deberá estar estrechamente relacionado con las actividades que desempeña y permitidas por la normatividad electoral, que en conjunto deriven en un fin partidista, ya que si bien ni la legislación electoral, ni el Reglamento de Fiscalización, definen el concepto "gasto con o sin objeto partidista", lo cierto es que deben ser considerados sin objeto partidista aquellas erogaciones que, aun estando debidamente acreditadas en cuanto al origen y destino de su aplicación no se encuentran directamente vinculados con alguna de las actividades propias de un partido político.



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022

Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Robustece lo anterior el criterio de la Sala Regional Ciudad de México al emitir sentencia en el recurso de apelación SCM-RAP-1/2018, en la cual estableció los elementos, enunciativos mas no limitativos que deben ser tomados en cuenta para definir si un gasto tiene o no objeto partidista, a saber:

1. El tipo de financiamiento del que derivó el gasto;
2. El vínculo con las actividades del partido;
3. El beneficio o utilidad recibido por el partido político, y
4. Los criterios de idoneidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia y máxima publicidad.

Por otro lado, mediante Acuerdo INE/CG459/2018, el once de mayo de dos mil dieciocho se emitieron 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 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" (en adelante Lineamientos de remanentes de actividades ordinarias).

Al respecto, los Lineamientos de remanentes de actividades ordinarias tienen por objeto establecer el procedimiento para el cálculo, determinación, plazos y formas para el reintegro al Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) y/o a los OPLE, de los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de operación ordinaria y actividades específicas, no devengados o no comprobados a la conclusión del ejercicio sujeto de revisión.

En ese tenor, el artículo 12 de los Lineamientos de remanentes para actividades ordinarias, señala que los partidos políticos podrán reservar recursos para contingencias y obligaciones, estando obligados, para tales efectos, a constituir fideicomisos ante instituciones bancarias, acto que deberá ser informado a la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de los 10 días siguientes a que ello ocurra.

En este orden de ideas, por cuanto hace a la operación del instrumento bancario denominado "fideicomiso", el artículo 64 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), establece:

"Artículo 64.

Requisitos para la constitución de un fondo o fideicomiso

1. Para constituir un fondo o fideicomiso, los sujetos obligados deberán sujetarse a las reglas siguientes:

- a) Podrán invertir los excedentes de recursos públicos o privados.*
- b) En caso de constituirse con aportaciones privadas, deberá cumplir con lo relativo a las aportaciones del Reglamento.*
- c) El manejo de cuentas bancarias deberá cumplir con lo relativo a los requisitos para el control de cuentas bancarias del Reglamento.*
- d) Las inversiones que realice el fideicomiso deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022
Asunto. - Se responde consulta.

- e) *En todo caso los fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que la Unidad Técnica podrá requerir, en todo tiempo, información detallada sobre su manejo y operaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base V, Apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución y 200, numeral 1 de la Ley de Instituciones, así como 142, párrafo tercero, fracción IX de la Ley de Instituciones de Crédito.*
- f) *Los fondos y fideicomisos deberán ser registrados ante la Comisión a través de la Unidad Técnica, remitiendo copia fiel del contrato respectivo dentro de los cinco¹ días siguientes a la firma del mismo.*
- g) *La Unidad Técnica llevará el control de tales contratos, y verificará periódicamente que las operaciones que se realicen se apeguen a lo establecido en la Ley de Partidos, en las leyes aplicables y en el Reglamento, informando en cada sesión ordinaria de la Comisión el estatus que guardan.*
- h) *La Unidad Técnica podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud."*

Por otra parte, en virtud de la impugnación interpuesta por el partido político Morena en contra de la Resolución INE/CG113/2022 aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido Morena, correspondientes al ejercicio 2020, el diecinueve de marzo de dos mil veintidós.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial formó el expediente SUP-RAP-101/2022 y SUP-RAP-107/2022 acumulados, en cuya sentencia determinó revocar los actos impugnados considerando que la autoridad responsable incurrió en una interpretación restrictiva del artículo 150 del Reglamento de Fiscalización, razonando que los partidos políticos se encuentran en aptitud de reservar recursos de su financiamiento público ordinario a efectos de destinarlos a la constitución de fideicomisos encaminados a adquirir bienes inmuebles para ser destinados a su operación ordinaria

III. Caso concreto

De conformidad con la normatividad antes citada, por lo que hace a su cuestionamiento, referente a la normatividad aplicable para la compra de un bien inmueble, se hace hincapié en que, en principio, el partido político debe recurrir a las legislaciones civiles tanto locales como federales, a fin de dar cumplimiento a los requisitos establecidos por dichas legislaciones y así concretar la compra del inmueble que sea de su interés, de conformidad con el marco legislativo vigente.

Asimismo, para la celebración de dicho acto jurídico, se deberá dar cumplimiento a los requisitos que establece el Reglamento de Fiscalización en su artículo 64, que entre otros requisitos, establece los siguientes:

¹ Cabe señalar que el presente caso resulta aplicable el plazo de 10 días previsto en el artículo 12 de los lineamientos de remanentes para actividades ordinarias, pues el supuesto concreto atañe a la constitución de fideicomisos tendentes a constituir reservas de recursos para la adquisición de inmuebles.



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022

Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Invertir los excedentes del recurso público o privado.
- 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.
- En todo caso, los fondos y fideicomisos deberán ser registrados ante la Comisión de Fiscalización a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, quién llevará el control de tales contratos y verificará periódicamente que las operaciones que se realicen se apeguen a lo establecido en la legislación aplicable.

Es menester enfatizar lo razonado en la sentencia SUP-REC-186/2022, la cual determina expresamente:

“(...) lo correcto era realizar una interpretación conforme de ese numeral a la luz del artículo 41, bases I y II, de la Constitución General que prevé los fines constitucionalmente válidos de los partidos políticos y, un régimen jurídico propio y específico en cuanto a la fiscalización de los recursos otorgados a estos.

(...)

*Para lograr la conservación del núcleo esencial de cualquier norma jurídica, una de las técnicas consiste en la **interpretación conforme** que, para el caso que se analiza, debe hacerse a la luz de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución, en el que se prevén las bases para el financiamiento de los partidos políticos.*

(...)

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

(...)

En ese sentido, esta Sala Superior estima que es a la luz del artículo 41, Bases I y II de la Constitución que se debe interpretar el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, ya que se trata de la posibilidad que tiene un partido político de generar un ahorro para la compra de bienes inmuebles a través de un fideicomiso.

(...)

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

*De igual forma, otro elemento que debe considerarse en la aplicación del artículo 150 reglamentario en cita, es que **no existe disposición legal electoral que prohíba la***



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022

Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

constitución de fideicomisos, siempre y cuando se cumpla con los fines expresamente establecidos en la normativa para los partidos políticos, con las disposiciones electorales, fiscales y financieras aplicables.

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

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

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

(...)

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

(...)"

Adicional a lo descrito y a lo reglamentado, resulta dable señalar de forma orientativa que, para una mejor comprobación contable del acto de compraventa que se realice, deberán observarse las consideraciones consignadas en el Acuerdo CF/007/2019, con base en las cuales la Comisión de Fiscalización estableció requisitos que abonan a la certeza, transparencia en el uso de recursos, así como a la legalidad de las operaciones y la buena fe del sujeto obligado:

Mediante dicho Acuerdo, se autorizó la adquisición de un inmueble a diverso partido político, señalando que como parte de los trámites necesarios encaminados a adquirir un bien inmueble, a saber:

1. Debería registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización el pago por concepto de anticipo que se hubiese entregado al propietario del inmueble (vendedor).
2. Registrar en la contabilidad del partido político, como parte del cúmulo de documentación comprobatoria, el avalúo comercial y catastral del inmueble.
3. Registrar los documentos relativos a los trámites ante el Notario Público tendentes a concretar la operación, así como los comprobantes de pago.
4. Que el contrato de promesa de compraventa debía contemplar una cláusula que estipulara que ninguna de las partes tendría derecho a obtener indemnización alguna en caso de no concretarse el contrato de compraventa ante la posibilidad de algún daño estructural del inmueble. Lo anterior a efectos de impedir afectación alguna al patrimonio del partido político.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18532/2022
Asunto. - Se responde consulta.

IV. Conclusiones

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- **Que a efectos de perfeccionar el acto de compraventa, el partido político deberá, en primer término, ceñirse a la legislación civil aplicable**, pues se está frente a un acto traslativo de dominio al que le resultan aplicables disposiciones adicionales al marco normativo electoral.
- Por cuanto hace a la materia electoral, en concreto, la debida rendición de cuentas (fiscalización), el sujeto obligado deberá dar **cumplimiento a la totalidad de requisitos establecidos en la normatividad electoral para la constitución del fideicomiso**, entre ellos, la regulación en torno al acto de constitución del fideicomiso bancario, así como a la debida comprobación documental en el SIF, que de respalde el acto de compraventa celebrado. Lo anterior en términos de lo desarrollado en el cuerpo de la presente respuesta.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE
JACQUELINE VARGAS ARELLANES
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

| | |
|--|---|
| <i>Responsable de la validación de la información:</i> | Rodrigo Aníbal Pérez Ocampo Encargado de la Dirección de Resoluciones y Normatividad Unidad Técnica de Fiscalización |
| <i>Responsable de la revisión de la información:</i> | Lorena Villarreal Villarreal Coordinadora de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización |
| <i>Responsable de la redacción del documento:</i> | Karyn Griselda Zapien Ramírez Líder de Proyecto de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización |
| <i>Responsable de la información:</i> | Eugenio Rodrigo Santana Vargas Abogado Resolutor Unidad Técnica de Fiscalización |

