

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-140/2018

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JESÚS RENÉ
QUIÑONES CEBALLOS, MARTÍN
ALEJANDRO AMAYA ALCÁNTARA
y OMAR BONILLA MARÍN

COLABORARON: ELIZABETH
CORONEL MENDOZA, REBECA
DEBERNARDI MUSTIELES Y
REBECA DE OLARTE JIMÉNEZ

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintisiete de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación cuyos datos de identificación se citan al rubro.

R E S U L T A N D O

1. Interposición del recurso. El diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional¹, a través de su representante suplente ante el Consejo General

¹ En lo sucesivo, el PRI.

SUP-RAP-140/2018

del Instituto Nacional Electoral², presentó recurso de apelación a fin de impugnar el acuerdo del Consejo General INE/CG459/2018³.

2. Turno. Por proveído de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta acordó turnar el expediente **SUP-RAP-140/2018** a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴.

3. Recepción, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la recepción del expediente, así como la admisión del recurso de apelación, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

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

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado en el rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el artículo 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General.

² En lo sucesivo, el Consejo General.

³ En lo sucesivo, los Lineamientos.

⁴ En lo sucesivo, la Ley de Medios.

Lo anterior porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de una resolución emitida por el Consejo General.

2. Requisitos de procedencia. El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 42 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Forma. La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a juicio del promovente, le causan agravio.

2.2. Oportunidad. El recurso de apelación fue presentado en tiempo, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el once de mayo de dos mil dieciocho, y el apelante presentó su escrito impugnativo el día diecisiete siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

Lo anterior considerando que el acuerdo impugnado no fue producto del actual proceso electoral 2017-2018, por lo que de conformidad con el artículo 7, párrafo 2 de la ley de medios, el plazo para impugnar se cuenta solamente con días hábiles, es decir se excluye los sábados, domingos y los inhábiles en términos de la ley.

2.3. Legitimación. El recurso de apelación fue interpuesto por el PRI, siendo parte legítima en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General.

2.4. Personería. Se cumple con este requisito ya que la autoridad responsable reconoce a Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, la calidad de representante suplente del partido político recurrente, ante el Consejo General.

2.5. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso, toda vez que de la Resolución impugnada se advierte una afectación directa a su esfera jurídica.

2.6. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de apelación.

3. Hechos relevantes

3.1. Dictámenes y Resoluciones de informes anuales dos mil dieciséis. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó los Dictámenes y las Resoluciones respectivas, recaídos a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2016, entre las cuales se aprobó el INE/CG530/2017 mediante el cual se impusieron diversas sanciones a Morena.

3.2. Recurso de apelación SUP-RAP-758/2107.

Posteriormente, el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, Morena acudió a esta Sala Superior a interponer recurso de apelación en contra de la Resolución referida, el cual fue resuelto el nueve de marzo de dos mil dieciocho.

En dicha ejecutoria, se ordenó al Consejo General emitir los lineamientos para el cálculo, determinación, y reintegro de remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron devengados o comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores.

3.3. Cumplimiento de sentencia (acto impugnado). En cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, el once de mayo de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó el acuerdo **INE/CG459/2018**⁵.

4. Estudio de fondo

Pretensión y causa de pedir. La pretensión del recurrente consiste en que se revoquen los Lineamientos, en virtud de que vulneran los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

⁵ 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

Hace depender su causa de pedir en que los aludidos lineamientos: (i) omitieron integrar una cuenta contable para el registro de las *reservas*; (ii) establece injustificadamente la obligación de constituir fideicomisos; y (iii) obliga a devolver remanentes, sin permitir la reserva de las cantidades para el pago de sanciones pecuniarias impuestas, pero no ejecutadas en el ejercicio fiscal correspondiente.

Controversia a resolver. La **litis** del presente asunto consiste en determinar si el Consejo General contravino los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica al omitir la incorporación de una cuenta contable para el registro de las sanciones en las reservas para contingencias y obligaciones, así como por la obligación creada para los partidos de constituir un fideicomiso para la administración de dicha reserva, y por dejar de considerar en la reserva, los recursos necesarios para solventar las sanciones impuestas.

Metodología de análisis.

Los agravios que hace valer el actor, se analizarán en el orden que plantea el actor, por lo su estudio se hará atendiendo a la siguiente metodología:

- Origen de los lineamientos impugnados
- Consideraciones del acto impugnado
- Análisis de agravios:

- Omisión de una cuenta para registrar contablemente las reservas
- Administración de reservas mediante fideicomisos:
- Falta de previsión del pago de sanciones:

Origen de los lineamientos impugnados. A efecto de contextualizar la materia de controversia debe precisarse que los lineamientos que ahora se impugnan fueron emitidos por el Consejo General en cumplimiento a lo dictado en recurso de apelación **SUP-RAP-758/2017**, interpuesto en su momento por Morena.

En dicha ejecutoria, se resolvió ordenar la devolución de los remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, con independencia de las sanciones que en derecho correspondan por sus conductas infractoras en materia de fiscalización, en virtud de que:

- La obligación de reintegrar los recursos del financiamiento público no ejercidos o no comprobados debidamente, deriva del deber de aplicarlos sólo para los fines y durante el ejercicio en que les fueron entregados para las actividades que deben desarrollar dentro del año calendario en que les fue ministrado.
- El financiamiento ordinario debe emplearse para todas aquellas actividades, labores o funciones necesarias,

SUP-RAP-140/2018

recurrentes y cotidianas, realizadas para la operación y funcionamiento constante y permanente de cada partido político.

- El financiamiento para actividades específicas solo puede utilizarse para las acciones encaminadas a la realización, organización y difusión de lo siguiente:
 - Fomentar la cultura política.
 - Investigación socioeconómica y política.
 - Educación y capacitación.
 - Tareas editoriales.
- Los recursos de que disponen los partidos políticos están sujetos al principio de anualidad, así como a los determinados en el artículo 134 Constitucional, por lo que dichos recursos se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
- Los partidos políticos como entidades de interés público están vinculados a los principios hacendarios y presupuestales de las leyes de esas materias, por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos del erario y que deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados en la Constitución y la Ley.
- No se advierte un régimen de excepción por tratarse de organizaciones de ciudadanos creadas para cumplir con fines constitucionales delimitados y acotados en la materia político-electoral.

Para dar operatividad a lo anterior, se ordenó la emisión de **normas sustantivas con características de generalidad, obligatoriedad y abstracción**, para determinar y calcular los montos que los partidos deberán, en su caso, devolver al erario federal o local, según corresponda; las cuales debían:

- Establecer los procedimientos para el cálculo, determinación, plazos y formas en que los remanentes de financiamiento público ordinario y actividades específicas no devengados o comprobados deberán ser devueltos, a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores.
- Desarrollar las reglas a seguir para obtener la fórmula que indique el monto a devolver al erario por parte de cada partido, y explicar los conceptos como:
 - Gastos no comprobados o no devengados.
 - Parámetros u operaciones que deberán tomarse en cuenta en la cuantificación del remanente correspondiente.
 - Para el cálculo de la devolución de remanentes, se debía tomar en consideración **el presupuesto devengado**, por implicar una afectación al cálculo final de los recursos públicos no empleados, al tratarse de obligaciones adquiridas por los partidos políticos a partir de operaciones no pagadas, así como de obligaciones legales.
 - La consideración del presupuesto devengado se ordenó para **garantizar los derechos de terceros frente a**

compromisos de pago adquiridos por los entes políticos.

Consideraciones del acto impugnado. En acatamiento a lo anterior, el Consejo General emitió los Lineamientos, donde determinó que el procedimiento para realizar la devolución de los remanentes se sujetaría a lo siguiente:

- Los partidos aplicarán las fórmulas establecidas en los Lineamientos, las cuales contemplan diversas variables para el cálculo del remanente entre las cuales se encuentran:
 - Gastos devengados a disminuir para efectos de remanente.
 - Pago de pasivos contraídos en ejercicios anteriores.
 - Salidas de recursos no afectables en la cuenta de gastos.
 - Egresos por transferencias en efectivo y en especie a campañas, o transferencias del ámbito federal (CEN o CDE) al local (CEE o CDM/CDD), y del local al federal, según sea el caso.
 - **Reservas para contingencias y obligaciones.**
 - Gastos no comprobados según Dictamen.
 - Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior.

Cabe mencionar que las reservas para contingencias y obligaciones se determinarán y valuarán de conformidad con las Normas de Información Financiera (NIF) C-9, D-3 y D-5, en las que incluyen tres conceptos: 1. Adquisición y remodelación de **inmuebles** propios; 2. Reservas para pasivos **laborales**; y 3. Reservas para **contingencias**.

- Los partidos políticos calcularán e informarán a la UTF el saldo o remanente a devolver del financiamiento público, en la entrega del Informe Anual del ejercicio correspondiente.
- La Unidad Técnica de Fiscalización⁶, al revisar el informe anual, verificará el cálculo del remanente reportado por los partidos, notificándoles en el oficio de errores y omisiones las diferencias encontradas, así como el monto del gasto no reportado.
- En respuesta, se deberán presentar las aclaraciones, documentación comprobatoria y ajustes que consideren necesarios.
- El saldo por devolver será incluido en el Dictamen Consolidado.
- Una vez que el Dictamen Consolidado y la Resolución respectiva hayan quedado firmes, la UTF girará un oficio informando⁷: *i)* monto a reintegrar, y *ii)* beneficiario, número de cuenta e institución bancaria en la que deberán hacer el reintegro.
- Lo sujetos obligados deberán depositar o transferir el monto a reintegrar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación antes señalada.

⁶ En lo sucesivo, la UTF.

⁷ En el ámbito federal, se hará directamente a los partidos a través de la Dirección Ejecutiva de Administración; en el ámbito local, se informará a los OPLES respectivos, mediante la Unidad Técnica de Vinculación, para que sean dichos organismos quienes, a su vez, informen a los responsables financieros de los partidos.

SUP-RAP-140/2018

- Si los partidos no recibieron las ministraciones a que tienen derecho al concluir el plazo para realizar el reintegro, podrán realizarlo descontando el recurso omitido, siempre y cuando informen de dicha situación a la UTF.
- Efectuado el reintegro, los partidos deberán presentar copia de la ficha de depósito o del recibo de transferencia bancaria que lo ampare, a la UTF y a la Dirección Ejecutiva de Administración o al OPLE, según corresponda.
- Si no se reintegran los remanentes en los plazos establecidos, las autoridades electorales retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente.
- Los partidos deberán reportar en el informe anual siguiente, los montos que fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación y, en el caso local, a su similar.
- En cuanto a las reservas para contingencias y obligaciones, los sujetos obligados deberán constituir fideicomisos e informarán de los mismos a la UTF, dentro de los 10 días siguientes a que ocurra la constitución y/o modificaciones al contrato.
- De igual modo, se estableció en sus transitorios que:
 - Por única ocasión, en el cálculo del remanente del ejercicio 2018, se disminuirán los pagos de impuestos y

de otros pasivos no sancionados de ejercicios anteriores, siempre y cuando se encuentren debidamente comprobados.

- Al finalizar el Proceso Electoral 2017-2018, el Titular de la UTF **debe analizar una reforma integral al Reglamento de Fiscalización con la finalidad de hacerlo funcional y armónico con los Lineamientos.**
- Lo no previsto sería resuelto por el Consejo General del INE.

Asimismo, tal y como se ordenó en la sentencia acatada, se definieron los conceptos de gasto devengado, no comprobado y no devengado.

Análisis de agravios

I. Omisión de una cuenta para registrar contablemente las reservas

I.1. Planteamientos del actor

El actor considera que la responsable debía incorporar en el Acuerdo INE/CG459/2018, la adecuación del catálogo de cuentas contables para considerar las cuentas de reservas y fondos, a efecto de que los partidos tuvieran certeza sobre el registro de dichas operaciones.

Para justificar tal cuestión sostiene que, en el artículo 4 del Reglamento de Fiscalización se dispone que el catálogo de cuentas contiene una lista analítica ordenada por

niveles de forma escalonada y sistemática de las cuentas que integran la contabilidad del sujeto obligado.

Asimismo, que en el artículo 1 del Manual General de Contabilidad, que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas, aprobado mediante Acuerdo CF/075/2015, se menciona que el catálogo de cuentas es único y homogéneo, por lo que dichas cuentas no pueden ser modificadas y que dicho catálogo es limitativo.

Por ello, señala el actor que resultaba necesaria la adecuación al catálogo de cuentas contables al resultar indispensables para realizar el registro correspondiente. No omite precisar que, si bien existe una cuenta denominada “fondos”, esta tiene alcances diversos a los aludidos en los Lineamientos.

I.2. Tesis de la decisión

A juicio de esta Sala Superior el agravio resulta **infundado**, en virtud de que, contrario a lo que señala, la responsable sí establece la forma en que se deben registrar las cuentas contables respectivas.

I.3. Consideraciones que sustentan la tesis

Contrario a lo que sostiene el recurrente, el Manual de Contabilidad no establece que el catálogo de cuentas contables sea limitativo, por el contrario, el mismo resulta enunciativo. Se afirma lo anterior, ya que el artículo que refiere

en su demanda el partido político, fue modificado mediante el Acuerdo CF/004/2017⁸.

En el punto primero del citado acuerdo se estableció:

“PRIMERO. (...)

*Las cuentas contables previstas en este catálogo de cuentas es enunciativo más no limitativo, por lo que sólo habrá actualización al presente acuerdo en el caso de que se modifiquen o incrementen las cuentas contables a nivel mayor (cuentas acumulativas) en el caso de que se **modifiquen o incrementen las cuentas contables de registro, únicamente se verán reflejadas en el Sistema Integral de Fiscalización.**”⁹*

Por ello, debe entenderse que, de resultar necesario el uso de una cuenta contable específica para el registro de las reservas, estas cuentas pueden capturarse a través de los catálogos auxiliares del Sistema Integral de Fiscalización y se verán reflejadas en la cuenta acumulativa correspondiente.

No obstante, el propio Lineamiento señala en el artículo 2, al definir las Reservas, que los conceptos contemplados bajo dicho rubro deberán registrarse en la contabilidad de conformidad con la *Norma de Información Financiera*¹⁰ C-9, que se refiere a *provisiones, contingencias y compromisos*; D-3, relativa a *beneficios a los empleados*; y D-5, a *arrendamientos*.

⁸ Aprobado por unanimidad en Sesión Ordinaria de la Comisión de Fiscalización celebrada el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete. Consultable en http://sitios.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/427cf7f0b8f2f27.pdf

⁹ Lo mismo se dispuso en el apartado I relativo al CATÁLOGO DE CUENTAS, contenido en el Anexo 1 de dicho acuerdo.

¹⁰ En lo sucesivo, NIF.

SUP-RAP-140/2018

La NIF C-9, establece las normas para el reconocimiento contable de las *provisiones* en los estados financieros de las entidades, así como las normas para revelar los *activos contingentes*, los *pasivos contingentes* y los compromisos.

En dicha NIF se definen algunos conceptos necesarios para identificar las obligaciones derivadas de dicha norma, tales como:

- **Contingente:** activos y pasivos que no han sido objeto de reconocimiento en los estados financieros de la entidad, porque su existencia quedará confirmada solamente tras la ocurrencia o, en su caso, la no ocurrencia, de uno o más sucesos futuros inciertos que no están enteramente bajo el control de la entidad.
- Un **pasivo contingente** es:
 - a) Una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia ha de ser confirmada sólo por la ocurrencia o, en su caso, por la falta de ocurrencia de uno o más eventos inciertos en el futuro que no están enteramente bajo el control de la entidad.
 - b) Una obligación presente que no cumple con los criterios de reconocimiento de esta NIF porque no puede hacerse una estimación suficientemente confiable de la cuantía de la obligación.
- **Obligación legal:** es aquella que se deriva de un contrato, la legislación u otra causa de naturaleza jurídica.

- **Pasivo financiero:** es cualquier compromiso que sea una obligación contractual para entregar efectivo u otro activo financiero a otra entidad, o bien, intercambiar instrumentos financieros con otra entidad cuando existe un alto grado de probabilidad de que se tenga que dar cumplimiento a la obligación.
- **Pasivo a corto plazo:** es aquél cuyo vencimiento se producirá dentro de un año o en el ciclo normal de las operaciones, cuando éste sea mayor a un año.
- **Pasivo a largo plazo:** está representado por adeudos cuyo vencimiento sea posterior a un año o al ciclo normal de las operaciones, si éste es mayor a un año.
- **Compromisos.** Son acuerdos realizados para llevar a cabo determinadas acciones en el futuro, los cuales no cumplen los requisitos para considerarse como pasivos, provisiones o contingencias.
- **Provisiones:** son pasivos en los que su cuantía o vencimiento son inciertos.

A partir de lo anterior, se puede advertir que existen distinciones entre los distintos tipos de pasivos que se reconocen, el que se contempla de manera específica en el Lineamiento son las contingencias.

Como señala la NIF, los pasivos contingentes son de dos tipos, los dos parten de obligaciones, sin embargo, unas son posibles y las otras son presentes.

SUP-RAP-140/2018

En el caso de las obligaciones posibles, dependen de un suceso futuro e incierto, que no está bajo el control del partido político.

En el caso de las presentes, surgen de hechos pasados, pero no se han registrado en la contabilidad por no ser viable su cumplimiento, o porque el importe no puede ser cuantificado con suficiente fiabilidad.

Ahora bien, a partir de tales conceptos la NIF va señalando la forma en que estos deben valuarse, reconocerse, presentarse, revelarse, etcétera, según corresponda, los pasivos, provisiones, activos y pasivos contingentes, así como compromisos.

Por su parte, en la NIF D-3 se establecen normas para el reconocimiento contable de los beneficios que una entidad, en este caso los partidos políticos, otorga a sus empleados y otras provisiones relativas.

Al respecto, en el apartado relativo a “Beneficios directos a corto plazo”, se establece como aspecto general, entre otros:

“42.1.1. Los beneficios directos a corto plazo, los cuales una entidad espera pagar a más tardar en los doce meses siguientes al cierre del ejercicio anual en el que los empleados han prestado los servicios que les otorgan los derechos correspondientes, incluyen, entre otras, las remuneraciones siguientes:

a) sueldos, salarios y aportaciones a instituciones de seguridad social;

b) ausencias compensadas a corto plazo (tales como, vacaciones, prima vacacional o ausencias por enfermedad, inclusive por matrimonio, permisos para apoyo a familiares por nacimientos, enfermedades o fallecimientos, etc.);

(...)”

Por su parte, en “Beneficios directos a largo plazo” se contempla como aspecto general:

“43.1.1. Los beneficios directos a largo plazo, los cuales una entidad espera pagar después de los doce meses siguientes al cierre del ejercicio anual en el que los empleados han prestado los servicios que les otorgan los derechos correspondientes, incluyen, entre otras, las siguientes remuneraciones:

a) ausencias compensadas (tales como, años sabáticos, becas o estudios prolongados en el país o en el extranjero o vacaciones especiales tras largos periodos de vida laboral activa);

b) bonos o incentivos por antigüedad y otros beneficios por largo tiempo de servicio;

c) subsidios por invalidez o incapacidad temporal que se pudieran presentar en el largo plazo;

d) PTU diferida; y

e) compensaciones y otros beneficios diferidos.”

A partir de esos, y otros beneficios establecidos en la NIF, respecto de los trabajadores, es que se puede determinar la forma en que habrá de reconocerse los movimientos contables respectivos, es decir, la norma específica cómo debe proceder contablemente.

Finalmente, la NIF D-5 establece las normas para la valuación, presentación y revelación de los arrendamientos en los estados financieros de una entidad económica.

SUP-RAP-140/2018

En dicha norma se precisan de igual forma algunos términos y particularidades que determinan el alcance de la NIF en relación con dichas operaciones, así como la forma de reconocer contablemente los arrendamientos.

En síntesis, del contenido de las NIF referidas se advierte que en las mismas se establece la forma como se deben reconocer contablemente cada una de las operaciones según el tipo de movimiento que ahí se trata.

Por ello, debe concluirse que el registro contable debe hacerse atendiendo a la naturaleza de las operaciones contenidas en cada una de las NIF mencionadas, dependiendo de las características que a cada concepto correspondan.

Es entonces que no asiste la razón al recurrente, puesto que la autoridad sí contempló la forma en que deben registrarse contablemente las operaciones, lo que realiza de manera congruente con lo señalado en el SUP-RAP-758/2017, pues tales cuestiones constituyen parte de la norma que regula la devolución de los remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que la responsable debía prever un procedimiento acorde con sus reglas, pero haciendo viable la operatividad del cumplimiento de la obligación reconocida en la sentencia antes citada, motivo por el cual resulta congruente la emisión de normas adicionales a las de ese Reglamento.

Derivado de ello, se concluye que fue correcto que el Consejo General aprobara normas específicas para la devolución de remanentes, considerando su facultad para emitir lineamientos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, contemplada en el artículo 191, numeral 1, fracción I de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ante la obligación determinada por la Sala Superior.

Además, si se analiza a la luz de lo señalado en el Manual General de Contabilidad, la guía contabilizadora y el catálogo de cuentas, modificado mediante el Acuerdo de la Comisión de Fiscalización CF/004/2017, es posible la modificación o incorporación de otras cuentas contables, a través de los “catálogos auxiliares” contenidos en el Sistema Integral de Fiscalización.

Es importante referir que, en el artículo quinto transitorio del Lineamiento, incluso se instruyó al Titular de la UTF para que, al finalizar el proceso electoral, se analice una reforma integral al Reglamento de Fiscalización para hacerlo funcional y armónico con los Lineamientos.

Esto reconoce inclusive la necesidad de un ajuste normativo futuro pero que, no por ello, deja de atender el mandato de este órgano jurisdiccional, haciendo viable con todo lo anterior la implementación de la devolución de los remanentes en un marco jurídico de certeza para los partidos políticos y que garantiza la debida rendición de cuentas respecto de los recursos públicos que les son entregados.

Por todo lo expuesto se considera **infundado** el agravio dado que el Lineamiento sí contempla normas contables y parámetros de operación bajo los cuales registrar los movimientos relacionados con las reservas.

II. Administración de las reservas

II.1. Planteamientos del actor

El PRI sostiene que con la incorporación de la obligación de constituir fideicomisos para la creación de reservas de contingencias y obligaciones se limita a los partidos a la obligación de que la administración de dichas reservas sea sólo mediante ese concepto.

A su vez, cita el artículo 63 del Reglamento de Fiscalización, argumentando que en este apartado se incorpora la figura de los fideicomisos, donde se les plantea como una forma de administrar las coaliciones, siendo facultativo el optar por esta vía o no.

De igual forma, en el artículo 118 de ese Reglamento se establece la misma figura, como una forma de invertir sus recursos líquidos para la obtención de financiamiento por rendimientos financieros.

Por ende, señala que en ambos apartados se les reconoce como una posibilidad y no como un deber de constituir el fideicomiso, lo que constituye en el presente caso una carga onerosa para los partidos al tener que contratar con

una institución fiduciaria, lo que no se encuentra debidamente justificado.

II.2. Tesis de la decisión

Resulta **infundado** el agravio en virtud de que, con la figura del fideicomiso, se brinda certeza sobre el manejo de los recursos, además de que resulta idónea su incorporación en el marco normativo de la devolución de remanentes al permitir administrar de manera transparente los recursos públicos involucrados.

II.3. Consideraciones que sustentan la tesis

No asiste la razón al actor ya que, como se ha dicho anteriormente, el origen de los Lineamientos surge con lo estipulado en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-758/2017, en donde se obligó al Consejo General emitir normas específicas para regular el supuesto avalado en dicha ejecutoria, es decir, la devolución de remanentes de financiamiento ordinario y para actividades específicas.

En ese sentido, la autoridad reconoció en los Lineamientos la posibilidad de que los partidos políticos generaran reservas para 3 cuestiones:

1. Adquisición y remodelación de **inmuebles** propios.
2. Reservas para pasivos **laborales**.
3. Reservas para **contingencias**.

SUP-RAP-140/2018

Tal cuestión, en atención a lo ordenado por esta Sala Superior, al señalarse que se debía considerar el presupuesto devengado, es decir, aquellos recursos que, sin haber sido erogados en un ejercicio específico, afectaban al balance o cálculo final de los recursos públicos no empleados.

Lo que se buscó con ello fue garantizar los derechos de terceros frente a los compromisos de pago adquiridos por los partidos políticos, pues se trataba de obligaciones asumidas por los partidos políticos a partir de operaciones no pagadas, así como de obligaciones legales.

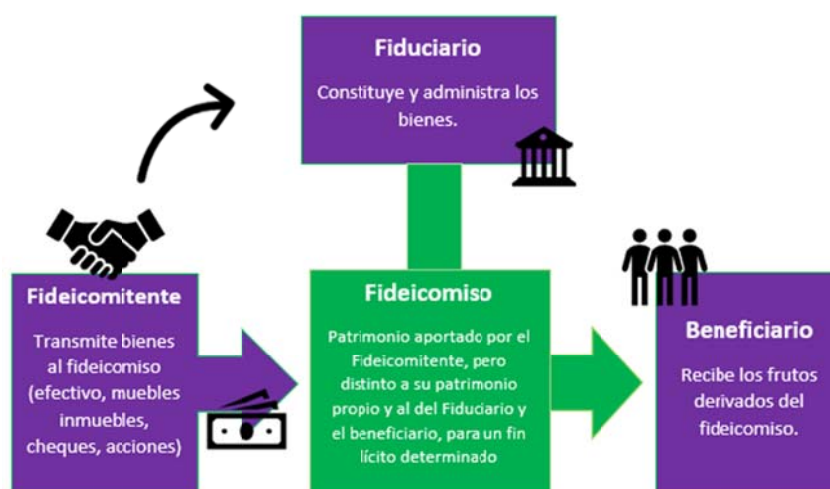
Es importante considerar que la obligación de devolver los remanentes parte del reconocimiento de que el financiamiento público de los partidos políticos está sujeto a los principios y reglas desarrollados por las normas hacendarias y presupuestales y por tanto a cumplir, entre otros, con los principios de racionalidad, austeridad y anualidad.

Asimismo, para concluir que dicha obligación era exigible a los partidos políticos se tuvo en cuenta que estaban constreñidos a utilizar los recursos que se les asignaban exclusivamente para los fines que les fueron encomendados.

Esas razones, sumadas a que la autoridad debía establecer un procedimiento para verificar el cumplimiento de la obligación consignada, justifican que la responsable haya determinado la obligación de constituir un fideicomiso para la administración de los recursos que integran la reserva.

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 bienes¹¹ a la **fiduciaria**¹² 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**¹³ recibe los frutos derivados de la inversión y adquiere la propiedad plena del bien.



¹¹ **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.

¹² **Ídem. Artículo 385.** Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

¹³ **Ídem. Artículo 382.** Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

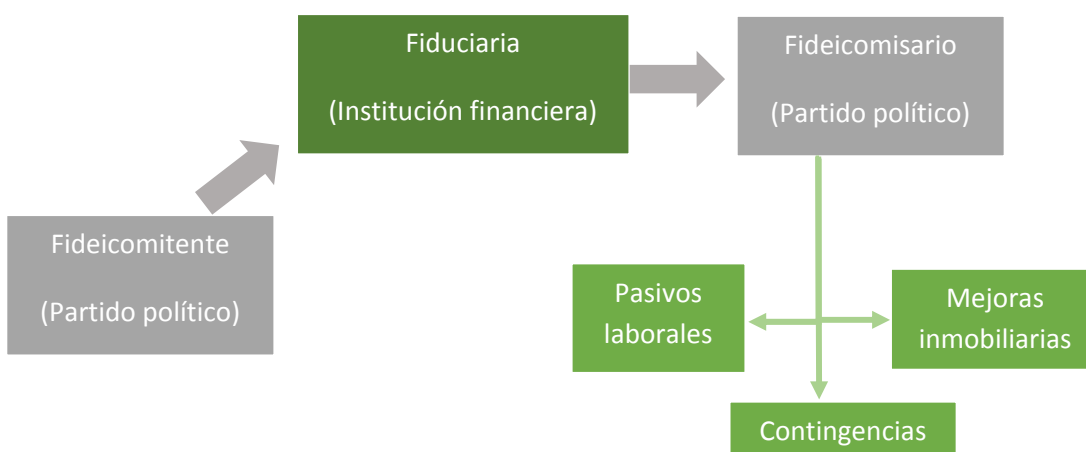
El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.

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 operaciones¹⁴. 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.



¹⁴ 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.

No es óbice a lo anterior el planteamiento del recurrente en el sentido de que el Reglamento contempla solamente dos posibilidades de constituir fideicomisos, sin que sea limitativo sólo en estos casos, ya que, como se ha sostenido, el Lineamiento tuvo el objetivo de regular una situación nueva a partir de la obligación de devolver los remanentes no utilizados en el ejercicio anual.

Además, como fue señalado en el agravio anterior, la autoridad analizará los ajustes necesarios al Reglamento, una vez concluido el proceso electoral 2017-2018, en donde puede incluso considerar la normativa específica que regule particularidades para la constitución de los fideicomisos constituidos para la administración de reservas.

En conclusión, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio del recurrente, en tanto que la constitución de un fideicomiso resulta justificada para los fines que se buscan con la creación de un fondo de reserva.

III. Creación de un fondo para sanciones

III.1. Planteamientos del actor

El actor expone que el acuerdo impugnado es ilegal, pues en el artículo 3, fracción I, correspondiente al remanente de operaciones ordinarias, en específico el punto relativo a las reservas para contingencias y obligaciones no prevé el tema relacionado con el pago de sanciones pecuniarias.

Sobre dicho aspecto, sostiene que el partido no puede predecir el monto, ni el momento en que se va a imponer determinada sanción, puesto que los procedimientos sancionadores van agotando diversas etapas en observancia a las distintas garantías constitucionales.

Afirma que, si bien existe la obligación de los partidos políticos para devolver los remanentes del ejercicio fiscal, no se contempla cómo dichos institutos políticos deben hacer frente al pago de sanciones pecuniarias impuestas en el propio año (derivadas de procedimientos formal y materialmente electorales, obligaciones de seguridad social o las sanciones correspondientes a otras materias) las cuales, ante su impugnación, pueden trascender al ejercicio fiscal en que fueron impuestas.

En este aspecto, el recurrente señala que el concepto de reservas establecido en los Lineamientos resulta genérico ya que no señala cuál será la sanción que proceda

por el incumplimiento al procedimiento determinado de valuación, reconocimiento y registro.

Aduce que los Lineamientos debían contemplar el procedimiento establecido en la imposición de sanciones impuestas por autoridades electorales, así como las impuestas por otras autoridades en materia civil o fiscal.

Asimismo, alega que, la omisión de considerar un fondo de reservas para el pago de sanciones deja en estado de indefensión al partido, ya que dicho pago no se podría hacer con remanentes al tener que devolverse, caso en el cual, los Lineamientos no señalan cómo se cubrirían las multas impuestas, por lo que se imposibilita el cumplimiento de sanciones punitivas.

III.2. Tesis de la decisión

El planteamiento del actor respecto a que la responsable debía considerar en la reserva un monto para el pago de sanciones es **infundado**, ya que dicho concepto no atiende a la finalidad de garantizar los derechos de terceros frente a compromisos de pago adquiridos por los entes políticos, ni eventualidades semejantes.

III.3. Consideraciones que sustentan la tesis

Como se adelantó, no asiste la razón al recurrente, ya que las sanciones atienden a una finalidad específica, por lo que resultaría injustificado garantizar su pago mediante la incorporación a una reserva integrada por recursos públicos.

El actor parte de la premisa errónea de que las sanciones debían ser parte de las reservas establecidas en los Lineamientos; sin embargo, ellas no fueron parte de las excepciones a la devolución de remanentes que señaló esta Sala Superior en el SUP-RAP-758/2017.

Al respecto, en dicha ejecutoria se ordenó establecer el procedimiento mediante el cual se devolverían los remanentes, para lo cual debía precisarse cómo se calcularía el monto a reintegrar, definiendo la fórmula para tal fin, así como plazos y las formas en que debían devolverse.

De igual forma, se definirían diversos conceptos, en torno a los cuales giraba la devolución de los remanentes, dentro de los cuales estaba el presupuesto devengado, por implicar una afectación al cálculo final de los recursos públicos no empleados.

Asimismo, se mencionó que dicho presupuesto devengado se trataba de obligaciones adquiridas por los partidos políticos a partir de operaciones no pagadas, así como de obligaciones legales, lo que debía tomarse en cuenta para garantizar los derechos de terceros frente a compromisos de pago adquiridos por los entes políticos.

Por lo tanto, resulta evidente que esta Sala Superior en la sentencia que dio origen al Acuerdo combatido, no buscó que las sanciones que no estuvieran firmes, o aquellas por imponerse en el futuro, se pagaran con los recursos públicos del ejercicio respecto del cual se devolvería el remanente.

SUP-RAP-140/2018

Lo anterior es así, ya que la única intención al ordenar que se considerara el presupuesto devengado fue la de salvaguardar los derechos de aquellas personas con las cuales, los partidos hubiesen contraído obligaciones.

Ello, a fin de no mermar su derecho frente a dichos entes políticos, por una posible devolución de recursos que impidiera el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Ahora bien, el partido pretende que se considere un monto en la reserva para el pago de sanciones aduciendo que, en caso contrario, se encontraría en imposibilidad para hacerles frente; sin embargo, debe tomarse en cuenta que de origen el partido político tiene recursos para solventar dichas sanciones.

Al respecto, debe decirse que los partidos políticos cuentan con financiamiento público cada año, el cual se calcula atendiendo a la fórmula determinada en el artículo 41 constitucional, lo que se garantiza durante los tres años siguientes a la elección en la que se elige el legislativo, pues es a partir de dicha votación (Cámara de Diputados) que se calcula el monto que les corresponde e, incluso, que se determina si se mantuvo el registro como partido político.

Adicionalmente, los partidos tienen acceso al financiamiento privado que recaben a través de los distintos medios que permite la Ley General de Partidos Políticos, a saber: aportaciones de militantes, aportaciones de simpatizantes, rendimientos financieros, autofinanciamiento, etcétera.

Tal financiamiento privado no quedó afectado con la determinación de este órgano jurisdiccional al emitir la multicitada ejecutoria por lo que, además del financiamiento público del año en que se deba pagar, se cuenta con los recursos privados del mismo año y con los que se tienen como remanente privado no utilizado, al no estar obligados a devolver dichos recursos año con año.

En tal sentido, se advierte que los partidos políticos pueden hacer frente a las sanciones que les son impuestas, independientemente de que se contemple un fondo de reserva o no, máxime que las mismas atienden a un ejercicio del *ius puniendi* del Estado, motivo por el cual, su pago no puede encontrarse inmerso como una garantía en su favor.

Es decir, el pago de sanciones no es un derecho sino una obligación derivada del incumplimiento de la norma, con lo cual se busca inhibir la conducta ejecutada, por lo que no podría un partido político excusarse, en su caso, de pagar una multa que le fuere impuesta, por cuestiones relacionadas con el financiamiento público devuelto, sobre todo porque, como se ha dicho, existe financiamiento que se les otorga mes con mes, además del privado a que suelen allegarse.

En ese sentido, debe considerarse que el artículo 41 Constitucional en su base I señala que los partidos políticos son entidades de interés público; y que en la ley se determinarán, entre otras cuestiones, los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

SUP-RAP-140/2018

A su vez, en el artículo 25, la Ley General de Partidos Políticos se dispone como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, y cumplir con las demás obligaciones que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 443 conductas que constituyen infracciones de los partidos políticos a dicha Ley y, en el correlativo 456, numeral 1, inciso a), las sanciones que pueden corresponderles por la comisión de tales infracciones.

Es decir, el marco normativo señala obligaciones para los partidos políticos en sus distintos ámbitos de acción, por lo que deben sujetarse a las disposiciones aplicables, so pena de incurrir en una infracción que, en su caso, puede ameritar sanciones económicas que pueden consistir en multas o reducciones de ministraciones.

Ello porque la naturaleza y objeto de los partidos políticos va dirigida al cumplimiento de los fines que constitucionalmente les son encomendados, por lo que, realizar conductas contrarias a la legislación electoral, los hace acreedores a las sanciones que les corresponden.

El fin último de las sanciones consiste en inhibir las conductas irregulares cometidas por los sujetos infractores por

lo que no puede considerarse que exista algo similar a un derecho al pago de sanciones con financiamiento público, pues se parte de que los partidos ajustan su proceder al marco normativo que los regula, no sólo en la materia electoral, sino en aquellas en las que se encuentra inmerso su actuar.

Ahora bien, respecto a las obligaciones de seguridad social, debe decirse que, conforme a lo que señala el Lineamiento, se podrán contemplar dentro de las reservas aquellas que se encuentren incluidas en la NIF D-3 relacionada con pasivos por beneficios a empleados.

Es por ello, que el agravio resulta **infundado**, puesto que las sanciones no deben estar incorporadas como reserva del remanente a devolver al no atender a los fines que se buscó preservar al resolver el SUP-RAP-758/2017.

5. Decisión.

En virtud de haber resultado **infundados** los agravios aducidos por el recurrente, lo procedente es **confirmar** el Acuerdo INE/CG459/2018.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo impugnado.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO RAZONADO QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, INDALFER INFANTE
GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL
RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-140/2018**

Como lo sostuvimos en la sentencia que originó la emisión de los lineamientos emitidos por el Consejo General del INE ahora controvertidos, disentimos de los razonamientos que sustentan la existencia de la obligación de los partidos políticos de reintegrar remanentes del financiamiento público para actividades ordinarias, actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer.

Consideramos que no existe obligación constitucional ni legal para la devolución de los remanentes del gasto ordinario y específico no ejercido, pues los partidos políticos se ubican dentro de un régimen especial en materia hacendaria y presupuestal. Tan es así que únicamente son fiscalizados por el Instituto Nacional Electoral.

SUP-RAP-140/2018

Independientemente de nuestra convicción, por votación mayoritaria de los integrantes de esta Sala Superior, se ordenó al Consejo General del INE emitiera la reglamentación relativa al cálculo, determinación y reintegro de estos remanentes.

En cumplimiento a lo anterior, el Consejo General del INE aprobó 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”*.

Dichos lineamientos establecen entre otras cuestiones que, para determinar el remanente del ejercicio ordinario, se tendrán en cuenta las reservas para contingencias y obligaciones, las cuales define como aquellos fondos cuyo fin será afrontar contingencias futuras, derivadas de los pasivos laborales y contingencias.

De la simple lectura de los lineamientos se desprende, por una parte, que las resevas para contingencias no incluyen recursos para el pago de sanciones y, por otra, que tampoco existe un fondo para tales fines.

Esto es así pues la intención de dicha reserva fue salvaguardar los derechos de aquellas personas con las cuales, los partidos hubiesen contraído obligaciones, es decir, la de no mermar el derecho de terceros frente a los políticos políticos, ante una posible devolución de recursos que impidiera el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En todo caso, no debemos olvidar que los partidos políticos cuentan con financiamiento público y privado para el desarrollo

de sus actividades, con los cuales, deberán realizar el pago de las sanciones pendientes que han quedado firmes o que llegaren a imponerse.

Tal determinación es un incentivo para que los partidos políticos cumplan su obligación de apegar su conducta y la de sus militantes a los cauces legales pues, de lo contrario, deberán hacer frente a las multas que se les impongan con los recursos de su financiamiento anual, en específico en aquel en el que se ejecuten..

A pesar de lo anterior, no debemos olvidar que los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que el pago de sanciones podría dificultar la finalidad para la que fueron creados.

Lo anterior, representa una de las complejidades que se actualizan al instrumentar el reintegro de recursos no devengados de gasto ordinario y específico no ejercido, situaciones que afectan sustancialmente el modelo de fiscalización, puesto que no fue creado para tal fin, lo que implicará la implementación de un nuevo modelo contable en la rendición de cuentas de los sujetos obligados, buscando sea armónico con las etapas de fiscalización establecidas por el legislador. No obstante, puesto que los lineamientos combatidos cumplen con lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-758/2017, aprobado por mayoría, con nuestro voto en contra, es que apoyamos el sentido de la sentencia, en el sentido de **confirmar** el acto impugnado.

SUP-RAP-140/2018

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN