



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-617/2019

RECURRENTE: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA  
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA  
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL, CON SEDE  
EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

En Ciudad de México, a veintidós de enero de dos mil veinte, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los diversos 33, fracción III y 34, y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la RESOLUCIÓN dictada en esta fecha, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las quince horas del día de la fecha, el suscrito Actuario la NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia constante de treinta y ocho páginas con texto. DOY FE. \_\_\_\_\_

EL ACTUARIO

LIC. ISRAEL VALDEZ MEDINA



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-REC-617/2019**

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN,  
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA  
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL  
ELECTORAL, CON SEDE EN  
MONTERREY, NUEVO LEÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES

**SECRETARIO:** RODRIGO ESCOBAR  
GARDUÑO

**COLABORÓ:** OMAR ENRIQUE  
ALBERTO HINOJOSA OCHOA

Ciudad de México, a veintidós de enero de dos mil veinte.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de reconsideración al rubro indicado, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución dictada por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-RAP-70/2019, por el que se confirmó la resolución INE/CG464/2019, derivada de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del citado partido político, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**RESULTANDO**

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

*[Firma manuscrita]*

**1. Plazo para la presentación de informes.** El tres de abril de dos mil diecinueve, concluyó el plazo para la entrega de los informes anuales de ingresos y gastos ordinarios de los partidos políticos para el ejercicio dos mil dieciocho.

**2. Primer oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/7703/19.** El uno de julio de dos mil diecinueve, se notificó al Partido Revolucionario Institucional (Aguascalientes) el oficio por el que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral lo requirió para que atendiera las observaciones de su informe e hiciera las aclaraciones que a su derecho conviniera.

El 15 de julio siguiente, el Partido Revolucionario Institucional dio respuesta al oficio referido.

**3. Segundo oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/9375/19.** El diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, se notificó al Partido Revolucionario Institucional (Aguascalientes) el oficio por el que, en una segunda revisión, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral lo requirió nuevamente para que presentara la documentación faltante y realizara las aclaraciones correspondientes.

El veintiséis de agosto siguiente, el apelante presentó escrito de respuesta.

**4. Dictamen consolidado y resolución impugnada INE/CG464/2019.** En sesión extraordinaria de seis de noviembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG464/2019, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

y gastos del Partido Revolucionario Institucional, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

**5. Recursos de apelación.** El doce de noviembre de dos mil diecinueve, el Partido Revolucionario Institucional interpuso dos recursos de apelación a fin de controvertir la resolución referida en el párrafo anterior, por lo que hace, entre otras, a las conclusiones relativas al Estado de Aguascalientes.

Dichos recursos de apelación fueron identificados con las claves SUP-RAP-157/2019 y SUP-RAP-160/2019 del Índice de la Sala Superior.

**6. Acuerdos de escisión.** El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, la Sala Superior escindió los recursos de apelación SUP-RAP-157/2019 y SUP-RAP-160/2019, en lo relativo a los estados que son parte de la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, para remitirlas a la Sala Regional Monterrey.

Los recursos de apelación por los que se impugnaron conclusiones relativas al estado de Aguascalientes fueron registrados ante la Sala Regional Monterrey con las claves de expediente SM-RAP-70/2019 y SM-RAP-74/2019.

**7. Acto Impugnado.** El diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, la Sala Regional Monterrey resolvió los recursos de apelación en el sentido de acumularlos y confirmar la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**SEGUNDO. Recurso de reconsideración.**

**1. Demanda.** El veintitrés de diciembre del dos mil diecinueve, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de reconsideración en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey.

**2. Turno a Ponencia.** Mediante acuerdo pronunciado por el Magistrado Presidente de la Sala Superior, se integró el expediente SUP-REC-617/2019 y se ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

**3. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su Ponencia el expediente al rubro identificado y admitió la demanda.

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

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto contra una sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey, supuesto reservado expresamente para conocimiento y resolución de la Sala Superior.

**SEGUNDA. Requisitos de procedencia.** La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedencia, conforme a lo siguiente:

**1. Requisitos generales.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

a) **Forma.** El recurso se presentó por escrito ante esta Sala Superior, en él constan el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto, la sentencia impugnada, los hechos, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

b) **Oportunidad.** En términos de lo dispuesto en el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que el recurso de consideración se interpuso de manera oportuna, conforme a lo siguiente.

La sentencia combatida fue emitida y notificada al ahora recurrente el jueves diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve; por lo que, toda vez que la violación reclamada no se produjo durante el desarrollo de un proceso electoral, de conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 7 de la Ley de Medios, el cómputo del plazo debe hacerse considerando solamente los días hábiles, descontando sábados, domingos y días festivos.

Lo anterior, pues el acto impugnado de origen es una resolución que, entre otras cuestiones, sanciona al Partido Revolucionario Institucional por considerar la existencia de irregularidades encontradas en la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho

Por tanto, el plazo para presentar el recurso de reconsideración corrió del viernes veinte al martes veinticuatro de diciembre; en consecuencia, si la demanda fue presentada el lunes veintitrés de diciembre, resulta evidente que el medio de impugnación fue promovido dentro del plazo legal.

**c) Legitimación, personería e interés jurídico.** El recurrente cuenta con legitimación para promover el medio de impugnación, porque, conforme a lo previsto en el artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se trata de un partido político, quien comparece por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se reconoce la personería de Marcela Guerra Castillo como representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, toda vez que fue dicha persona quien promovió el recurso de apelación cuya sentencia se impugna.

De la misma forma, la Sala Superior reconoce que el recurrente cuenta con interés jurídico, ya que impugna una sentencia que confirmó una resolución que lo sancionó ordenando la reducción de la ministración mensual de su Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes hasta alcanzar la cantidad de \$1,389,863.10 (un millón trescientos ochenta y nueve mil ochocientos sesenta y tres pesos 10/100 M.N.).

**d). Presupuesto específico de procedencia.** Se cumple con el requisito específico de procedencia previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente.

El artículo 61 de la Ley de Medios precisa que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en dos supuestos:



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

a. En los juicios de inconformidad que impugnan los resultados de las elecciones federales de diputados y senadores, así como la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

b. En los juicios o recursos en los que se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución federal.

De manera adicional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido jurisprudencia para declarar procedente el recurso de reconsideración<sup>1</sup>, entre otros casos, cuando la Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante y trascendente en el orden constitucional.

En el caso, se considera que procede el recurso de reconsideración de manera excepcional, ya que el asunto cuenta con un carácter excepcional o novedoso, porque debe determinarse si, para efectos de

<sup>1</sup> a. Expresa o implícitamente inaplique leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias de carácter electoral.

b. Omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.

c. Declare infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.

d. Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.

e. Ejercer control de convencionalidad.

f. Aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos o, bien, deje de realizar el análisis de tales irregularidades.

g. Evidencie el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.

h. Deseche o sobresea el medio de impugnación, derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales.

i. Resuelva cuestiones incidentales que decidan sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas.

j. Viole las garantías esenciales del debido proceso o por un error judicial evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido.

fiscalización, es válido que un gobierno estatal pueda hacer uso de una figura jurídica válida como lo es el fideicomiso, para otorgar el uso de una bien inmueble a un partido político lo cual se encuentra prohibido por la norma.

Lo anterior es un tema relevante, desde el punto de vista constitucional, ya que implica el análisis de la figura del fideicomiso, sus características y efectos, a la luz del principio de equidad previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, debe analizarse si en el caso existe aplicación retroactiva de la ley, para lo cual es necesario determinar si en el momento en que se celebró el contrato de fideicomiso (mil novecientos noventa y seis) existía o no la prohibición a los partidos de recibir financiamiento de entes privados; y, en su caso, si el partido podía seguir usando el inmueble, lo cual, si bien pudiera estimarse un tema de legalidad, esta cuestión es un tema relevante y novedoso, ya que implica el análisis de diversas normas a la luz de las teorías que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con base en lo expuesto, se hace necesario que la Sala Superior, como órgano máximo en materia electoral, analice si, como lo resolvieron el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Monterrey, el uso del bien inmueble, por parte del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, a través de la figura del fideicomiso, se debe considerar como una aportación en especie por parte de un ente prohibido y, en consecuencia, imponerse la sanción correspondiente.

Además de considerar que, dada la fecha en que se celebró el contrato de fideicomiso, no existía la prohibición aludida y, por tanto, el partido



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

argumenta que la decisión adoptada por la autoridad electoral implica la aplicación retroactiva de la ley en su perjuicio.

Esto no significa que todas las determinaciones en las que se decida sobre la naturaleza de un bien cuyo uso deriva de un contrato de fideicomiso sean impugnables mediante el recurso de reconsideración, sino solo aquellas que cuenten con un carácter excepcional o novedoso, en las cuales el criterio con el que se resuelvan se proyectará a otros de similares características.<sup>2</sup>

En conclusión, la Sala Superior estima que el presente recurso de reconsideración debe declararse procedente.

### TERCERA. Antecedentes del caso

#### I. Constitución del fideicomiso

<sup>2</sup> Ver jurisprudencia 5/2019. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.- A partir de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 y 99, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción XVI, y 189 Bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia en sentido amplio, el recurso de reconsideración es procedente en aquellos asuntos inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las Salas Regionales en las que se estudien asuntos en los que se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendría una revisión judicial. Para ello, una cuestión será importante cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico; y será trascendente cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características. En este sentido, la actualización de estos requisitos debe verificarse caso por caso. Con ello se asegura la efectividad de los recursos judiciales y el deber constitucional de adoptar medidas de protección de los derechos humanos, así como garantizar el acceso a recursos internos adecuados y efectivos ante la violación de los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente.

El veinte de febrero de mil novecientos noventa y seis, se suscribió un contrato de fideicomiso, en el cual intervinieron los siguientes sujetos:

**Fideicomitente:** Gobierno del Estado de Aguascalientes

**Fiduciario:** Banco Mexicano, S.A., Grupo Financiero Invermexico, S.A.

**Fideicomisario:** Partido Revolucionario Institucional

Los fines del fideicomiso en cuestión son: por parte del Gobierno del Estado (fideicomitente), la afectación y entrega de un bien inmueble de su exclusiva propiedad (que se describe en el testimonio notarial respectivo). Por su parte, la Institución bancaria fiduciaria recibir el bien fideicomitado y destinarlo a los fines señalados: que el inmueble sea usado por el Partido Revolucionario Institucional.

A su vez, el fideicomisario (Partido Revolucionario Institucional) tendrá el uso y goce del bien inmueble fideicomitado, como hasta el momento de la constitución del fideicomiso lo había venido realizando.

## **II. Resolución del Instituto Nacional Electoral**

En la resolución impugnada (Electoral INE/CG464/2019), el Consejo General del Instituto Nacional consideró acreditadas diversas irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Revolucionario Institucional, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho. En lo que al caso interesa, respecto al Estado de Aguascalientes, se emitió la siguiente conclusión:

**Conclusión 2-C33-AG.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

El Partido Revolucionario Institucional recibió una aportación en especie proveniente de un sujeto prohibido, (Banco Mexicano S.A.), consistente en el uso de un bien inmueble con un valor (aplicando matriz de precios) de \$694,939.55 (seiscientos noventa y cuatro mil novecientos nueve 55/100 MN) y por ello le impuso la reducción de las ministraciones mensuales por un monto del veinticinco por ciento equivalente al doscientos por ciento sobre el monto involucrado, consistente en \$1,389,863.10 (un millón trescientos ochenta y nueve mil ochocientos sesenta y tres 10/100 MN).

Esencialmente, el procedimiento de fiscalización se llevó de la siguiente forma:

a) En el primer oficio de errores y omisiones se requirió al Partido Revolucionario Institucional la documentación para explicar el uso de un inmueble destinado para sus oficinas en el Estado de Aguascalientes, porque el Registro Público de la Propiedad informó que el propietario del inmueble es el Banco Mexicano, S.A.

b) Al respecto, el Partido Revolucionario Institucional contestó que era extraño que el Registro Público de la Propiedad informara que el inmueble era propiedad del Banco Mexicano, S.A.; y, en atención a ello, presentó un contrato de fideicomiso. En dicha respuesta, sostuvo que del contrato se observaba quiénes eran las partes involucradas en el contrato de fideicomiso y, por ende, a nombre de quién debe de estar el inmueble, por lo que efectuaría investigaciones para presentar las probanzas en días siguientes.

c) En un segundo oficio de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora volvió a requerir al Partido Revolucionario Institucional para que aclarara el uso del inmueble, puesto que su propiedad correspondía a una persona moral catalogada como un ente prohibido para realizar aportaciones.

d) En respuesta al segundo oficio de errores y omisiones, el Partido Revolucionario Institucional reiteró su primera respuesta, en el sentido de que el contrato de fideicomiso detalla que es parte involucrada por ser el fideicomisario.

e) La autoridad fiscalizadora consideró no atendida la observación y, en consecuencia, concluyó que el Partido Revolucionario Institucional recibió una aportación en especie por un sujeto prohibido, ya que, del contrato de fideicomiso, se advirtió que el propietario del inmueble es el Banco Mexicano, S.A.

### **III. Instancia regional (Acto impugnado).**

A fin de impugnar la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Partido Revolucionario Institucional presentó un medio de impugnación en el que, en lo que interesa, formuló como agravios los siguientes:

a) El órgano central de la máxima autoridad administrativa electoral dejó de valorar las respuestas que dio a los oficios de errores y omisiones notificados por la Unidad Técnica de Fiscalización, por lo que perdió de vista que el bien inmueble que supuestamente fue otorgado por un sujeto prohibido tiene sustento en un contrato de fideicomiso.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-817/2019

b) Toda vez que el contrato de fideicomiso fue celebrado en mil novecientos noventa y seis, es decir, previo a la publicación de la Ley General de Partidos Políticos<sup>3</sup>; concluye que, al sancionarlo, se actualizó una aplicación retroactiva de la norma en su perjuicio.

c) Finalmente, refirió que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al analizar el contrato de fideicomiso respectivo, debió considerar dicho inmueble como un activo fijo del partido y no como una aportación en especie.

La Sala Regional Monterrey, al contestar los agravios, consideró que no le asistía razón al apelante, al tenor de las siguientes consideraciones.

a) Las respuestas a los oficios de errores y omisiones si fueron valoradas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que analizó las respuestas que el partido emitió derivadas de los requerimientos de la autoridad electoral y sobre esta base consideró que las observaciones no habían quedado subsanadas.

b) La Sala Monterrey consideró infundado el agravio consistente en la supuesta aplicación retroactiva de la Ley General de Partidos Políticos, ya que, sin importar cuándo se celebró el contrato de fideicomiso, el Partido Revolucionario Institucional recibió una aportación por un sujeto prohibido durante el ejercicio dos mil dieciocho, lo cual es contrario a la normativa electoral.

<sup>3</sup> Ley publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

c) La Sala responsable calificó como infundado el agravio relativo a que el bien inmueble debió ser considerado como activo fijo y no como una aportación en especie. Al respecto, sostuvo que, al analizar el contrato de fideicomiso, advirtió que el Partido Revolucionario Institucional tenía el legítimo uso del bien inmueble, pero no su dominio, por lo que no puede ser considerado con un activo fijo, puesto que no cuenta con la propiedad del mismo.

Por las anteriores razones es que la Sala Regional Monterrey resolvió confirmar la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

#### **CUARTA. Estudio de fondo.**

##### **I. Síntesis de agravios.**

El Partido Revolucionario Institucional pretende que se revoque la determinación de Sala Regional Monterrey, en esencia, bajo los siguientes argumentos:

a) En primer término, señala que la Sala Regional responsable fue omisa en atender los planteamientos de constitucionalidad esenciales que planteó en su demanda de recurso de apelación; asimismo, no fue exhaustiva en el análisis de sus planteamientos.

b) Refiere que la Sala Monterrey violó el principio de congruencia puesto que, en un primer momento, la sentencia impugnada establece que la irretroactividad se refiere a la no aplicación de una ley a hechos o actos anteriores a la entrada en



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

vigor de ésta; y, posteriormente, señala que carece de importancia el momento en que el acto jurídico ocurra para la aplicación de la ley.

c) Considera que, acorde a la tesis que lleva por rubro IRRETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RESOLVER LO HACE CON BASE EN UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL QUE LE ERA OBLIGATORIO Y, POSTERIORMENTE, ÉSTE SE MODIFICA O SUSTITUYE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, EN AMPARO DIRECTO, NO PUEDE APLICAR RETROACTIVAMENTE EL NUEVO CRITERIO EN PERJUICIO DE PERSONA ALGUNA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 217, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).<sup>4</sup>, el hecho de que surja un criterio novedoso diverso para actos o hechos jurídicos realizados válidamente en el pasado, vincula a las autoridades a aplicar el que en el momento de la generación del acto o hecho era vigente.

d) Por otro lado, refiere que la Sala Regional Monterrey fue omisa en atender los planteamientos y agravios esgrimidos en su demanda de recurso de apelación relacionados con la supuesta indebida calificación de la sanción y de los hechos jurídicos que acreditaron la violación.

e) Considera que el Instituto Nacional Electoral cometió un error al afirmar que el Banco Mexicano, S.A., es el propietario del inmueble, porque, aunado a la indebida aplicación retroactiva de

<sup>4</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, décima época, Tribunales Colegiados de Circuito, registro 2006558, página 1642.

la ley que señala, tal afirmación se realiza despojando de seguridad y certeza jurídica un acto que fue celebrado válidamente, dejando de atender las particularidades del contrato de fideicomiso, así como de las leyes que regulan dicha figura jurídica; ello ya que el carácter del Banco Mexicano, S.A., en el contrato de fideicomiso es de entidad fiduciaria y no de propietario.

f) Finalmente, refiere que sus planteamientos no fueron atendidos de manera exhaustiva por la Sala Monterrey, ya que dejó de valorarse que el Banco Mexicano, S.A., no es propietario del inmueble que supuestamente le fue otorgado.

## **II. Litis**

Conforme a lo expuesto, la materia de la controversia se centra en dos puntos esenciales: (i) determinar si el uso del inmueble en el que se ubican las instalaciones del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario en Aguascalientes constituye una aportación en especie por parte de un ente prohibido (banco), o si por virtud del contrato de fideicomiso el citado instituto político adquirió la propiedad del mismo, por lo que forma parte de su activo fijo y (ii) resolver si la autoridad fiscalizadora aplicó retroactivamente en perjuicio del recurrente la ley que prohíbe a los partidos recibir aportaciones de personas morales como los bancos.

## **III. Tesis de la decisión**

Los agravios se consideran infundados y, en consecuencia, procede confirmar la sentencia impugnada, ya que, desde el punto de vista jurídico, conforme al contrato de fideicomiso, el propietario del inmueble



es la institución fiduciaria y no el partido político, pues éste solo tiene concedido el uso y goce del inmueble conforme a los fines del contrato respectivo. Por tanto, el uso del inmueble sí constituye una aportación en especie, por parte de un ente prohibido, que afecta el principio de equidad en la contienda.

De la misma manera, no existe aplicación retroactiva de la Ley General de Partidos Políticos, porque, por un parte, al momento de constituirse el fideicomiso ya se encontraba vigente la citada prohibición; además de que dicha prohibición fue replicada, con variantes mínimas, en las legislaciones subsecuentes, tal como se explicará en los apartados subsecuentes.

Por otro lado, conforme a la teoría de los componentes de la norma, al ser el fideicomiso un acto continuado, la hipótesis normativa y sus consecuencias se actualizan en tanto subsista el acto (fideicomiso) que les dio origen, por lo que, mientras subsista el uso del bien inmueble, por parte del Partido Revolucionario Institucional, en cada ejercicio fiscalizado, se actualiza el uso de un bien inmueble que constituye una aportación por parte de un ente prohibido que afecta el principio de equidad en la contienda.

#### **IV. Razones que justifican la decisión.**

##### **a. Principio de equidad**

De conformidad con lo señalado en el artículo 41, tercer párrafo, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, la ley garantizará que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos

para llevar a cabo sus actividades. De la misma forma, se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

En el Título Quinto de la citada Ley General, se establecen las reglas para la distribución del financiamiento público que corresponde a cada uno de los partidos políticos, así como las reglas a las que habrán de sujetarse otros tipos de financiamiento diversos a aquel de carácter público.

Así, en los artículos 56 y 57 de la Ley General se establecen los límites a los que habrán de sujetarse las aportaciones en dinero o en especie de los simpatizantes, militantes o candidatos.

Una disposición sustancial para hacer efectivo el principio de equidad en el financiamiento de los partidos políticos es el contenido en el artículo 54, párrafo 1, en el que se establece la prohibición para diversos entes de realizar aportaciones en dinero o en especie, por sí, o por interpósita persona.

En la reforma electoral de mil novecientos setenta y siete, se estableció por primera vez la necesidad de que los partidos políticos contaran, de manera equitativa, con los recursos necesarios para el desempeño de su función.

El sentido y finalidad de establecer a nivel constitucional la previsión de que los partidos políticos cuenten con recursos, de manera equitativa, fue consolidar un sistema de partidos políticos competitivo, en el cual, todas las fuerzas políticas tengan la posibilidad real de acceder al ejercicio del poder.

José Woldenberg señala que el propósito del financiamiento público es garantizar *“...un nivel de recursos suficientes para que la competencia*



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

*electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.*<sup>5</sup>

Bajo esta lógica, la prohibición de que los partidos políticos reciban aportaciones de ciertos entes atiende a la necesidad de que los institutos políticos no obtengan una ventaja indebida sobre otros contendientes, al recibir beneficios en dinero o en especie provenientes de la hacienda pública, la cual debe estar destinada a la satisfacción de las necesidades de la comunidad y no, para beneficiar o perjudicar a determinados actores políticos.

#### **b. Naturaleza del fideicomiso, activo fijo y reglas de fiscalización**

##### **I. Marco normativo**

Conforme a lo señalado en el artículo 346 (actualmente 381) de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente al momento de la celebración del contrato materia de análisis, el fideicomiso se define como aquel por virtud del cual 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."*

<sup>5</sup> Woldenberg Karakowsky, José, *Relevancia y actualidad de la contienda político electoral en Dinero y Contienda político electoral* (Carrillo Manuel, y otros) Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 21.

Conforme a la definición señalada, se pueden identificar, cuando menos, tres sujetos que pueden intervenir en el fideicomiso: a) fideicomitente, b) fiduciario y c) fideicomisario.

El fideicomitente es la persona física o moral propietaria o titular originaria del bien que es materia del negocio jurídico; la institución fiduciaria es quien recibe de la persona anterior, el bien o derecho, en propiedad, para ser destinado a los fines que se establezca; mientras que el fideicomisario, es quien recibe los beneficios del fideicomiso, pero no el dominio de los bienes o derechos.

Es importante destacar, que el fideicomisario no adquiere la propiedad del bien o derecho, ya que, como lo señala la Ley General respectiva, estos pasan a formar parte del patrimonio de la institución fiduciaria, por lo que el fideicomisario solo adquiere un derecho real sobre el bien materia del fideicomiso, pero no su propiedad o dominio, sino solo el disfrute de sus beneficios.

En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación han reconocido que mediante esta figura jurídica la parte fideicomitente desincorpora de su patrimonio, un bien inmueble, mueble o derechos, para que pase a formar parte de otra persona jurídica, en este caso, la institución fiduciaria.

Así, la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que por medio del fideicomiso se *"...constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria"*.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> FIDEICOMISO. NATURALEZA. El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria, para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un



### c. Decisión

Con base en lo que se ha expuesto, se llega a la conclusión de que el Partido Revolucionario Institucional no puede ser considerado propietario del inmueble que se afectó mediante el fideicomiso.

Lo anterior es así, porque del referido contrato, se advierte que: (i) el propietario original del inmueble era el Gobierno del Estado de Aguascalientes, (ii) mediante el fideicomiso, se transmitió la propiedad del bien a la institución fiduciaria, para que ésta lo destinara a los fines encomendados por el fideicomitente y (iii) de acuerdo con los fines del fideicomiso, el Partido Revolucionario Institucional tiene el uso y goce del inmueble, pero no la propiedad.

En efecto, de acuerdo con lo señalado en el apartado I del contrato, denominado "*Declara el fideicomitente*", inciso B), el Gobierno del Estado de Aguascalientes era el titular (original) del derecho de propiedad del inmueble objeto del contrato.

Por su parte, en el inciso D) del mismo apartado del contrato, se precisa que fue voluntad del Gobierno del Estado de Aguascalientes celebrar el contrato de fideicomiso, sobre el inmueble que se indica, para destinarlo

patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto a los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. Es un patrimonio autónomo, afectado a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se halla provisto de todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso, salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente, para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado), podrá presentarse dicho titular a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etcétera. Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tercera Sala, volumen 121-126, Cuarta Parte Pag. 43.

a los fines que se precisan en el propio acto jurídico, sin reservarse ningún derecho sobre el mismo.

En la cláusula primera del contrato, denominada "*Constitución del fideicomiso*", se precisa que el Gobierno del Estado afecta de forma irrevocable y entrega el bien inmueble a la institución fiduciaria denominada Banco Mexicano, S.A., Grupo Financiero Invermexico, S.A.

En la cláusula Quinta, inciso B), se estableció como uno de los fines del fideicomiso que el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional use el inmueble *"...como hasta ahora lo ha venido haciendo o como lo establezca el Comité Técnico."*

En cuanto a la duración del fideicomiso, tiene un carácter indefinido, ya que en la cláusula Séptima se previó que *tendría la duración necesaria para el cumplimiento de sus fines.*

Como puede verse, el Gobierno del Estado de Aguascalientes transmitió la propiedad del inmueble a una entidad fiduciaria y ésta, a su vez, en cumplimiento a los fines del contrato, otorgó el uso y goce del mismo al Partido Revolucionario Institucional.

Por tanto, es notorio que el otorgamiento del uso del bien al partido recurrente para el desarrollo de sus actividades políticas no implicó la adquisición del citado bien por parte del instituto político.

Esto es, la operación contenida en el contrato de fideicomiso se asemeja a la de un contrato de comodato, por virtud del cual se recibe una cosa para usarla a título gratuito.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

Lo anterior, porque del análisis del contrato de fideicomiso no se aprecia que el partido político cubra alguna contraprestación (pago de renta) por el uso del bien inmueble. Bajo esta lógica, resulta evidente que, a virtud del contrato de fideicomiso, el partido recibe un beneficio, consistente en el uso de un inmueble que no es de su propiedad, lo que se traduce en una aportación en especie.

Ahora bien, tomando en cuenta la naturaleza jurídica del contrato de fideicomiso, el propietario original del bien inmueble (el Gobierno del Estado de Aguascalientes) transmitió la propiedad del mismo, sin reservarse ningún derecho o facultad, a una institución fiduciaria, la cual, si bien no adquirió el dominio total y absoluto bien, sí pasó a formar parte de su patrimonio fiduciario, el cual es destinado para los fines propios del contrato: otorgar el uso del bien al Partido Revolucionario Institucional.

Debe reiterarse que el hecho de que la institución fiduciaria conceda el uso o goce del bien inmueble al recurrente, ello no se traduce en la traslación de la propiedad de la institución fiduciaria hacia el fideicomisario, es decir, este último no *adquiere* el bien inmueble, ni forma parte de su patrimonio, sino que, en todo caso lo que adquirió es un derecho de uso sobre el mismo.

En tal sentido, es claro que el partido político no *adquirió* (compró) el bien materia de la controversia, sino solo su disfrute, ya que la propiedad del mismo es de la institución fiduciaria y previamente era del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Así, como lo señaló el Instituto Nacional Electoral en su resolución, la cual fue confirmada por la Sala Responsable, el partido político recibió una aportación en especie por parte de un ente prohibido, ya que, de

conformidad con lo señalado en el artículo 54, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos, las personas morales no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos, por sí o por interpósita persona, bajo ninguna circunstancia.

En este caso, es evidente que la institución fiduciaria Banco Mexicano es una sociedad anónima, lo que le da el carácter de persona moral; de ahí que tenga vedado realizar aportaciones al partido político.

Cabe precisar, que, aun en el supuesto de que se considerara que la institución fiduciaria no es la propietaria del inmueble, por no ejercer la totalidad de los derechos relativos al ejercicio de la propiedad civil, de cualquier manera, se actualizaría la hipótesis de recepción de una aportación de ente prohibido por parte del Partido Revolucionario Institucional.

Lo anterior es así, porque, del contrato de fideicomiso, se advierte que el propietario original del inmueble era el Gobierno del Estado de Aguascalientes y éste lo fideicomitió, con la finalidad de que el Partido Revolucionario Institucional lo usara.

Por tanto, si se estimara que la fiduciaria no es la propietaria del bien, tendría que considerarse que el propietario del inmueble es el Gobierno del Estado de Aguascalientes y que ese ente público es quien aportó el uso del bien al partido recurrente, mediante la constitución del fideicomiso.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que, conforme a la legislación vigente en la actualidad y a la aplicable al momento de la formalización del contrato de fideicomiso, el Gobierno del Estado de Aguascalientes



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

también tiene y tenía prohibida la realización de aportaciones a partidos políticos.<sup>7</sup>

Bajo esta lógica, es evidente que las diversas legislaciones que han estado vigentes han tenido como finalidad de que ninguno de los entes señalados realice aportaciones a los partidos políticos, lo cual, tiene su base en el cumplimiento del principio de equidad.

<sup>7</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (reforma 1993)

Artículo 49

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (reforma 2008)

Artículo 77

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Ley General de Partidos Políticos (2014)

Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
- d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- f) Las personas morales, y
- g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Incluso, debe decirse, que la propia norma señala que los entes previstos en la misma no podrán realizar aportaciones por sí o por interpósita persona; así, atendiendo a la finalidad de la norma, puede afirmarse que es necesario evitar que se utilice la figura del fideicomiso para eludir el cumplimiento de la norma.

En el mismo sentido, el agravio expuesto por el partido político, en el sentido de que la autoridad electoral debió considerar al inmueble en cuestión como parte de su activo fijo, es ineficaz, porque se sustenta en la premisa de que el Partido Revolucionario Institucional adquirió la propiedad del inmueble con la celebración del contrato de fideicomiso.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en las consideraciones precedentes quedó demostrado que el partido Inconforme no es el propietario del inmueble, porque no lo adquirió a través del fideicomiso. De ahí que todos los agravios que se sustenten en esa premisa resulten ineficaces.

Por tanto, en este apartado, la Sala Responsable actuó correctamente al considerar infundado el agravio en cuestión.

Es importante señalar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 57, los partidos políticos pueden crear fideicomisos con instituciones bancarias en México, con la finalidad de obtener rendimientos financieros.

En esos casos, a diferencia del presente, los rendimientos o intereses obtenidos resultan lícitos, porque está permitido por la norma; además no constituyen aportaciones de un tercero prohibido por la norma, ya que conforme a lo señalado en el artículo 53, inciso d), de la Ley General de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

Partidos Políticos, una de las formas de financiamiento es aquella que deriva de los rendimientos financieros, fondos o fideicomisos que se constituyan, a partir del financiamiento lícito que reciban.

**d. Aplicación retroactiva de la Ley General de Partidos Políticos**

El partido actor considera que tanto el Instituto Nacional Electoral como la Sala Regional Monterrey aplicaron de manera retroactiva, en su perjuicio, las disposiciones del artículo 54, <párrafo, 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos, ya que ésta no se encontraba vigente al momento de la formalización del contrato de fideicomiso.

Esos planteamientos son infundados, conforme a lo siguiente.

**i. No hay aplicación retroactiva, porque la prohibición se encontraba vigente al momento de la formalización del fideicomiso**

El veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y tres se publicaron reformas al entonces Código Federal de Institución y Procedimientos Electorales, entre las cuales, se dispuso, en el artículo 49, párrafo 2, inciso g), que estaba prohibido que personas morales de carácter mercantil realizaran aportaciones o donativos, en dinero o en especie, a los partidos políticos.

El catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -que abrogó el diverso publicado el quince de agosto de mil novecientos noventa-, en el cual, en el artículo 77, párrafo 2, inciso g),

se reprodujo -con el mismo texto- la prohibición señalada en el punto anterior.

Como se ve, desde el año de mil novecientos noventa y tres, esto es, antes de la formalización del contrato de fideicomiso en estudio (celebrado en mil novecientos noventa y seis), ya existía la prohibición de que personas morales de carácter mercantil -como es una institución Bancaria- realizaran aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos.

De igual manera, como se dijo en un apartado previo, en la época en que se celebró el contrato de fideicomiso, los entes públicos (como el Gobierno del Estado de Aguascalientes) tenían prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos, inclusive por interpósita persona.

Así, resulta evidente que, si el contrato respectivo fue formalizado en el año de mil novecientos noventa y seis, en ese año ya se encontraba vigente la prohibición de que tanto los poderes públicos estatales, como las personas morales de carácter mercantil realizaran aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos.

Por tanto, si a través del contrato de fideicomiso, el partido político aceptó recibir el uso de un inmueble que no es de su propiedad, ello implicó que aceptó recibir una aportación en especie de un ente prohibido. Lo anterior es así, porque, con independencia de que se estime que la aportación provino de la institución fiduciaria o del Gobierno del Estado de Aguascalientes, lo cierto es que ambos entes tenían prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos desde el año de mil novecientos noventa y tres y esa prohibición subsiste en la actualidad.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

Bajo esta circunstancia, es evidente que la decisión del Instituto Nacional Electoral de sancionar al partido político por recibir una aportación en especie de un ente prohibido, no constituye una aplicación retroactiva de la norma, porque si bien, ésta tuvo como fundamento la aplicación de la Ley General de Partidos Políticos, la cual entró en vigor después de la constitución del fideicomiso, lo cierto es que, con anterioridad a ésta, existían disposiciones similares, que catalogaban este hecho como ilegal.

Esto implica que desde el año de mil novecientos noventa y tres, este tipo de aportaciones se consideraban ilegales, situación que no desapareció con la aprobación de cuerpos normativos subsecuentes. Aunado a esto, no pasa desapercibido que, la autoridad electoral no sancionó un hecho acaecido antes de la entrada en vigor de la Ley General de Partidos Políticos, ya que ésta tuvo su base en la fiscalización del ejercicio dos mil dieciocho, fecha en la cual ya se encontraba en vigor la citada ley.

Con independencia de lo anterior, el caso también puede analizarse a la luz de la *Teoría de los componentes de la norma*, conforme a la cual, tampoco existiría una aplicación retroactiva, porque los supuestos de la norma no variaron y porque las consecuencias continúan reproduciéndose dada la vigencia indefinida del contrato de fideicomiso.

A este respecto, para definir o establecer cuándo se está en presencia de una aplicación retroactiva de una norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la denominada *Teoría de los componentes de la norma*<sup>8</sup>.

<sup>8</sup>RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política

Para identificar, cuando se está en presencia de la aplicación retroactiva de la norma, el Máximo Tribunal ha establecido los siguientes elementos:

1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de

---

de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan. Tesis: P./J. 123/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Octubre de 2001, Pag. 16.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida.

Al respecto, debe señalarse que el caso no se ajusta al presente supuesto, ya que, el criterio jurisprudencial hace referencia a un hecho simple o único, en el cual existe una hipótesis normativa, la cual, al actualizarse, produce en su totalidad las consecuencias establecidas en la norma.

Por ejemplo, en el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles, la hipótesis normativa establece que cuando se adquiriera un bien inmueble se deberá cubrir una contribución determinada. Así, la tasa del impuesto que deberá aplicarse corresponde a la que se encuentre vigente al momento de la suscripción de la compraventa.

En ese caso, las consecuencias jurídicas se producen de manera inmediata y se agotan en su totalidad, por lo que una norma fiscal posterior, no podría alterar o modificar la tasa del impuesto, ya que esto implicaría alterar una situación jurídica que quedó configurada en su totalidad antes de la entrada en vigor de la nueva norma.

A diferencia de ello, el contrato de fideicomiso que aquí se analiza no agotó sus consecuencias jurídicas en el momento de su celebración, porque el fin principal que tuvo ese acto jurídico fue conceder al Partido Revolución Institucional el goce de un inmueble por un tiempo indefinido.

2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva.

3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Como se ve, en los distintos supuestos previstos en la jurisprudencia en cuestión, se prevé que aquellas situaciones jurídicas que hubiera quedado actualizadas conforme a la norma vigente al momento de su realización no pueden ser modificadas por una ley posterior, incluso, aquellas que tenga un carácter continuado o sucesivo, en cuyo caso,



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

solo aquellos actos posteriores a la entrada en vigor de la nueva norma que modifica la hipótesis jurídica podrán ser objeto de su aplicación.

## II. Decisión

En el caso, como se señaló, el agravio resulta infundado.

Al respecto, es necesario precisar que, como lo señala el partido político, al momento de la constitución del fideicomiso -mil novecientos noventa y seis- no se encontraba vigente la actual Ley General de Partidos Políticos.

No obstante, debe precisarse que el contrato fideicomiso que se examina es un **acto de continuado**, es decir, que sus efectos no se agotaron en el momento mismo de su suscripción, sino que perduran en el tiempo en tanto subsista la material del mismo, tan es así, que en el propio instrumento notarial se señala que el fideicomiso tendrá la duración necesaria para el cumplimiento de sus fines, es decir, no se establece una fecha fatal en la cual concluya la vigencia del citado instrumento.

En ese sentido, debe recordarse que si bien, la prohibición de recibir aportaciones de personas morales -como los bancos y entes públicos- está vigente desde mil novecientos noventa y tres, lo cierto es que dicha prohibición ha estado contenida en diversos ordenamientos jurídicos. Por esta razón, resulta importante determinar cuál de esos ordenamientos es que el que resulta aplicable para calificar como ilegal la aportación que se detectó durante el ejercicio dos mil dieciocho.

Bajo esta lógica, cobra aplicación el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, cuando se trata, de

actos complejos, continuados o de tracto sucesivo, la norma posterior no puede alterar las consecuencias jurídicas que acontecieron o se concretaron bajo la vigencia de una norma anterior.

En este sentido, las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos no pueden ser aplicadas a aquellos actos jurídicos que se hubieran actualizado con anterioridad a su entrada en vigor, esto es, el veinticuatro de mayo de dos mil catorce; pero, dichas disposiciones sí pueden ser aplicadas a los actos jurídicos realizados durante la vigencia de esa norma.

Lo anterior, porque, como lo indica el propio Máximo Tribunal, cuando se trata de actos complejos o sucesivos *"...que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan."*

Al respecto, resulta relevante mencionar las condiciones de hecho que dieron origen a uno de los precedentes que conforman la jurisprudencia referente a la teoría de los componentes de la norma.

En el amparo en revisión 1037/99, se analizó el tema relativo a las modificaciones que, en materia fiscal, se introdujeron al régimen de consolidación fiscal.

De acuerdo con las leyes impositivas previstas con anterioridad a mil novecientos noventa y nueve, las empresas podrían solicitar a la autoridad fiscal, tributar bajo el régimen de consolidación fiscal, lo cual tendrían que hacer durante cinco años.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

Bajo este caso, las normas aprobadas por el legislador en mil novecientos noventa y nueve no podían alterar las autorizaciones que la autoridad hacendaria hubiera otorgado para tributar bajo el régimen respectivo, si todavía se encontraba transcurriendo el plazo de cinco de años que establecían las normas anteriores, ya que, de hacerlo, esto implicaría la aplicación retroactiva de las normas posteriores.

La situación de estar obligadas las sociedades controladoras a consolidar sus resultados fiscales por un periodo no menor a cinco ejercicios y la correspondiente obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de respetar esa forma de tributación, es lo que constituye el derecho adquirido.

En cambio, aquellas empresas que ya no estuvieran tributando de manera obligatoria en el sistema de consolidación, por lo que una vez que dicho periodo hubiere transcurrido, los derechos adquiridos se habrían extinguido y ya no habría consecuencias derivadas de algún supuesto originado durante la vigencia de la ley antes vigente.

El anterior ejemplo ilustra las consideraciones de este fallo respecto a la materia del litigio, pues como se dijo, el fideicomiso en estudio tiene un carácter continuado, en la medida que el partido político seguía usando el inmueble en el ejercicio dos mil dieciocho.

Por tanto, teniendo en cuenta que la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos se realiza anualmente, la aportación consistente en el uso del bien afecto al fideicomiso, debe analizarse a la luz del ordenamiento u ordenamientos que hubiera(n) estado vigente(s) en cada anualidad.

En el caso, como ya se indicó, si bien el fideicomiso fue constituido en mil novecientos noventa y tres, sus efectos trascendieron en el tiempo, hasta la fecha, por lo que, a aquellos acontecidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Partidos Políticos, sí les resultan aplicables sus disposiciones.

En este sentido, la aportación en especie que se analiza en este asunto (uso del inmueble durante el ejercicio fiscalizado) fue recibida por el apelante en dos mil dieciocho, es decir, cuando ya se encontraba en vigor la Ley General de Partidos Políticos, razón por la cual la autoridad administrativa electoral actuó conforme a derecho al calificar como indebida esa aportación con base en las disposiciones de la referida ley general.

Por lo expuesto se,

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma la sentencia impugnada.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante el Secretario General de Acuerdos que da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-617/2019

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

## CERTIFICACIÓN

El suscrito Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Presidente de este órgano jurisdiccional, CERTIFICA: Que el folio que antecede con número treinta y siete, forma parte de la sentencia dictada en esta fecha por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-617/2019, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional.- DOY FE.

Ciudad de México, a veintidós de enero de dos mil veinte.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS