

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-4/2020

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIO: MARIANO ALEJANDRO
GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO
GODÍNEZ CONTRERAS Y DANIEL
ERNESTO ORTÍZ GÓMEZ

Ciudad de México, a doce de febrero de dos mil veinte.

Sentencia que emite esta Sala Superior en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG25/2020 aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, por el que determinó las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como apoyo ciudadano y precampaña correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, así como los extraordinarios que deriven de los mismos.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO	3
RESUELVE	24

¹ En adelante INE.

R E S U L T A N D O

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
- 2 **A. Acuerdo impugnado INE/CG25/2020.** El pasado veintidós de enero el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo “*por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en los estados de Coahuila e Hidalgo, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dichos procesos*”.
- 3 **II. Recurso de apelación.** En contra de dicha determinación el partido político nacional Movimiento Ciudadano interpuso recurso de apelación ante el Consejo General del INE.
- 4 **III. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se integró el expediente SUP-RAP-4/2020, mismo que fue turnado a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral².
- 5 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el recurso y admitió a trámite la demanda y, al no existir actuación pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

² En lo sucesivo, Ley de Medios.

C O N S I D E R A N D O**PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

- 6 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, mediante el cual emite reglas en materia de fiscalización, para los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, así como los extraordinarios que deriven de los mismos.
- 7 Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

- 8 La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.
- 9 **A. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político recurrente; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y las autoridades responsables; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios ocasionados y los preceptos transgredidos.

- 10 **B. Oportunidad.** El recurso de apelación fue presentado con oportunidad, pues el acuerdo INE/CG25/2020 fue aprobado el veintidós de enero de dos mil veinte, en tanto que el escrito de demanda fue presentado ante la responsable el siguiente veinticinco, por lo que es evidente que lo hizo dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.
- 11 **C. Legitimación y personería.** El recurso de apelación fue interpuesto por el partido político nacional Movimiento Ciudadano, quien comparece por conducto de su representante, acreditado ante el Consejo General del INE, pues así lo manifestó la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado³.
- 12 **D. Interés jurídico.** El partido político recurrente cuenta con interés difuso para promover el medio de impugnación al rubro indicado, toda vez que controvierte un acuerdo por medio del cual el Consejo General del INE aprobó reglas en materia de fiscalización, para los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, así como los extraordinarios que deriven de los mismos, del cual aduce una afectación a un derecho subjetivo.
- 13 **E. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.
- 14 Al estar colmados los requisitos de procedencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia, se realiza el estudio de fondo de la controversia planteada por el recurrente.

TERCERO. Estudio de fondo

³ En términos de lo establecido en los artículos 18, párrafo 1, inciso e), y párrafo 2, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

I. Agravios

- 15 Movimiento Ciudadano solicita a este órgano jurisdiccional que revoque el acuerdo INE/CG25/2020 debido a que, a su parecer, el Consejo General excedió su facultad reglamentaria al ampliar la restricción a los partidos políticos para recibir aportaciones en dinero, o en especie, e incluir a las personas físicas con actividad empresarial; aun y cuando estas no se encuentran en el catálogo determinado en las leyes generales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, ni en el Reglamento de Fiscalización del propio Instituto.
- 16 Particularmente impugna las porciones incluidas en el texto del acuerdo, en los siguientes términos:

“CONSIDERANDO (...)

*47. Que desde la aprobación del presente, y para ser coherentes con los criterios adoptados por el Consejo General, **existe la prohibición que existe de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales**, en el entendido que en múltiples antecedentes se ha establecido, que la persona física con actividad empresarial encuadra en el concepto “empresa mexicana con actividad mercantil” y, por ende, en la prohibición prevista en el artículo 401, numeral 1, inciso i) de la LGIPE, toda vez que su actividad es comercial, con fines de lucro.”*

(...)

“ACUERDO (...)

*SEGUNDO. En congruencia con los criterios emitidos con anterioridad por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es necesario precisar que, **queda estrictamente prohibido para los sujetos obligados el recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales**, en el entendido que en múltiples antecedentes se ha establecido, que la persona física con actividad empresarial encuadra en el concepto “empresa mexicana con actividad mercantil” y, por ende, en la prohibición prevista los artículos 401, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 54, de la Ley General de Partidos Políticos, y 121, del Reglamento de Fiscalización toda vez que su actividad es comercial, y se considera con fines de lucro.”*

Énfasis añadido

- 17 El partido recurrente agrega que el Consejo General fundó y motivó indebidamente el acuerdo controvertido, toda vez que las disposiciones legales y reglamentarias que citó en su determinación no prevén a las personas físicas con actividad empresarial, dentro del catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los actores políticos, ni se identificaron los precedentes que, a decir de la autoridad, resultaban aplicables para sostener la restricción; circunstancia que atenta contra los derechos, tanto de los partidos políticos a recibir recursos privados de parte de sus simpatizantes, como de la ciudadanía que está registrada bajo ese régimen pues, le impide apoyar al partido de su preferencia, por la actividad que desempeña.
- 18 En este sentido, refiere que el hecho de que las personas físicas con actividad empresarial desarrollen movimientos comerciales, no conlleva el asemejarlas, o equipararlas, a una empresa mexicana de carácter mercantil de las reguladas por el Código de Comercio, dado que, en el primero de los casos, el patrimonio deriva del reflejo de un trabajo o actividad económica.
- 19 Finalmente, señala que al incluir a las personas físicas con actividad empresarial dentro de la prohibición de aportar recursos, implicaría la actualización de situaciones de inequidad en las contiendas a desarrollarse en este año como el hecho de que los candidatos que estén registrados bajo ese régimen no puedan realizar aportaciones propias a sus campañas o precampañas, así como la imposibilidad de que los partidos políticos puedan verificar el régimen fiscal de cada una de las personas que aporten recursos durante los procesos electorales.

II. Posición de la Sala Superior

- 20 Son **infundados** los reclamos del partido actor pues, al haber contemplado en el acuerdo controvertido, a las personas físicas con actividad empresarial dentro de los sujetos cuyas aportaciones se encuentran restringidas para los partidos políticos y candidaturas independientes, el Consejo General complementó el esquema legal, dando efectividad al principio constitucional de prevalencia de recursos públicos sobre los privados, que debe observarse en todas las contiendas para la renovación de las autoridades del Estado mexicano, según se expone a continuación.

A. Ejercicio de la facultad reglamentaria

- 21 La Sala Superior ha entendido la facultad reglamentaria como la potestad atribuida en el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer al exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben ejercerse dentro de las fronteras de ésta y de la propia Constitución Federal⁴.
- 22 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en su jurisprudencia de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES; los principios que acotan dicha facultad, siendo estos: a) el de reserva de ley, que se actualiza cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley; y, b) el de jerarquía normativa que consiste en que el ejercicio

⁴ Véase SUP-RAP-623/2017 y acumulados, y SUP-JDC-36/2019

de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la ley⁵.

- 23 En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente la regulación de determinada materia a través de una ley, excluyendo la posibilidad de hacerlo mediante reglamentos, es decir, por un lado, corresponderá al legislativo establecer por si mismo, la regulación de la materia reservada, la cual no podrá regularse a través de normas secundarias, como lo son las disposiciones reglamentarias.
- 24 Del mismo modo, el limite natural de los ordenamientos inferiores a la ley, como lo son los reglamentos, son los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos o de aplicación, sin que resulte válido el que contenga mayores posibilidades o que imponga mayores limitaciones a las del ordenamiento legal.
- 25 Es decir, la reglamentación correspondiente deberá estar **subordinada a la ley de la que deriva**, debido a que en ella encuentra su justificación y medida normativa.
- 26 De esta forma, los ordenamientos reglamentarios solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, y sin crear restricciones distintas a las previstas expresamente en la ley.
- 27 En ese sentido, si la autoridad emite reglas ciñéndose a los criterios, principios y directrices preestablecidos en el marco normativo y constitucional, lo procedente será considerar que las restricciones y deberes que ahí se recojan resultan consecuentes con las

⁵ Previstos en los artículos 14, 116, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

dispuestas en el esquema previsto por el legislativo, y que, por tanto, el ejercicio de la facultad reglamentaria es apegado a derecho y se ajusta a los límites de la materia que desarrolla.

B. El INE y su facultad reglamentaria en materia de fiscalización

- 28 El artículo 41, base V, Apartado A, de la Constitución Federal dispone que la organización de las elecciones compete al INE, organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autoridad en la materia, independiente en su decisiones y funcionamiento, al cual le compete, entre otras atribuciones, la fiscalización de los ingresos y egreso de los partidos políticos y candidatos.
- 29 Dicha función estará a cargo del Consejo General y, por disposición constitucional, corresponderá al legislador desarrollar las atribuciones del propio Consejo, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.
- 30 En ese mismo sentido, los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI; y 190 de la LGIPE, reconocen al INE competencia para la fiscalización de los recursos y la revisión ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos durante los procesos electorales federal y locales.
- 31 Y, si bien, el artículo 44, párrafo 1, inciso a), del propio ordenamiento general dispone que será atribución de dicho órgano nacional **aprobar y expedir los reglamentos necesarios** para el debido ejercicio de sus funciones y atribuciones; específicamente, en materia de fiscalización, el artículo 191, párrafo 1, inciso a), prevé que el Consejo General tiene como facultades en la revisión de los ingresos y egreso, la contabilidad y registro de operaciones de los

partidos políticos, así como **la emisión de los lineamientos específicos y necesarios.**

- 32 Dicha porción normativa se robustece con lo dispuesto por los artículos 192, numeral 1, inciso a); y 199, numeral 1, inciso b), del mismo ordenamiento, en los que se refiere que compete a la Unidad Técnica de Fiscalización elaborar los proyectos de reglamento en materia de revisión de ingresos y gastos, así como los acuerdos que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos; lineamientos que serán revisados por la Comisión de Fiscalización del instituto, para someterlos a aprobación del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, el Consejo General.
- 33 De esta manera, se aprecia que el marco constitucional y legal relativo a la actividad fiscalizadora de ingresos y egresos de los partidos políticos y las candidaturas independientes del INE, reconocen a los órganos especializados para desarrollar dicha función, así como al máximo órgano de dirección de la autoridad, atribuciones para emitir los reglamentos y acuerdos generales necesarios para desarrollar su función de revisión contable.
- 34 Es decir, formalmente el Consejo General tiene competencia para emitir los lineamientos en materia de fiscalización que requiera para agotar efectivamente la función que tiene encomendada por el texto fundamental que es la de verificar la licitud y el registro contable de los ingresos y egresos de los actores políticos durante los procesos electorales, y fuera de ellos.
- 35 Lo anterior no implica el que el Consejo General esté facultado para emitir reglamentación en materia de fiscalización que atente contra las disposiciones legales y constitucionales sobre las cuales descansa la propia actividad revisora de la autoridad electoral, como

son los principios de prevalencia de recursos públicos sobre el financiamiento privado, respeto a los topes impuestos en los propios ordenamientos legales, y prohibición para recibir aportaciones o recursos derivados de actividades ilícitas, entre otros.

- 36 Por ello, la actividad reglamentaria que desarrolle la autoridad en materia de fiscalización debe resultar consonante y consecuente con la finalidad que persigue el texto constitucional, que es la de verificar que el origen, uso y reporte de los ingresos y gastos de los actores políticos se adecúe a los principios recién reseñados, que rigen el sistema electoral y de partidos determinado por el constituyente.

C Reglas para contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización

i. Acuerdo controvertido

- 37 En el acuerdo controvertido, el Consejo General refirió que de conformidad con lo establecido en el artículo 41 constitucional, la ley garantizará que los partidos políticos cuenten con elementos para llevar a cabo sus actividades, de manera equitativa, y señalarán las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios institutos políticos, y sus campañas, fijando los límites de sus erogaciones en los procesos internos de selección de sus candidaturas y durante el periodo de campaña.
- 38 De igual modo, sostuvo que los artículos 6, 44, 190, 191 y 192, todos de la LGIPE reconocen que el INE dispondrá de lo necesario para el cumplimiento de los ordenamientos electorales, lo cual incluía la posibilidad de que dictara, vía el Consejo General, los acuerdos y lineamientos para hacer efectiva sus atribuciones en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, las cuales incluían la supervisión, seguimiento, y control técnico, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

- 39 Bajo este contexto, la autoridad razonó que resultaba necesario determinar normas aplicables a todos los partidos políticos, tanto locales, como nacionales con registro o acreditación local, con la finalidad de determinar los gastos que se consideraran como de precampañas, así como los medios para el registro y clasificación de ingresos y gastos, respecto de las precampañas correspondientes a los procesos electorales locales dos mil diecinueve dos mil veinte.
- 40 A su vez, estimó necesario determinar la normatividad aplicable y las reglas básicas para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de precampaña, de conformidad con los plazos y procedimientos de revisión contemplados en la Ley General de Partidos Políticos, en el Reglamento de Fiscalización y en el Manual General de Contabilidad.
- 41 A continuación, el Consejo General señaló, en lo que corresponde, que el artículo 121 del Reglamento de Fiscalización disponía que, la prohibición para los sujetos obligados (partidos políticos, candidatos, candidaturas independientes, entre otros), de recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato, entre otros, de los siguientes sujetos:
- Poderes ejecutivo, legislativo o judicial, así como dependencia, entidades u organismos autónomos o de administración federales locales o municipales;
 - Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, o que vivan o trabajen fuera del país y personas no identificadas;

- Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;
- Ministros de culto o asociaciones religiosas; y,
- Empresas mexicanas de carácter mercantil y personas morales

42 Sobre esa base, el Consejo General refirió que, para ser coherentes con los criterios adoptados por la propia autoridad electoral, existía la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales, en el entendido que en múltiples antecedentes se ha establecido, que la persona física con actividad empresarial encuadraba en el concepto de empresa mexicana con actividad mercantil y, por ende, en la prohibición prevista en el artículo 401, numeral 1, inciso i) de la LGIPE, toda vez que su actividad es comercial con fines de lucro.

43 Finalmente, en el artículo 17 del acuerdo, se refirió que la normativa que resultaba aplicable en materia de fiscalización para los partidos políticos, las personas que participaran en los procesos de selección interna, así como los precandidatos correspondientes a los procesos electorales ordinarios 2019-2020, sería la LGIPE, la Ley General de Partidos Políticos, los reglamentos de Fiscalización, de Procedimientos Sancionadores en la materia, el Manual General de Contabilidad, el registro de operaciones a través del Sistema Integral de Fiscalización, así como los acuerdos aprobados por el propio Consejo General en la materia.

ii. Fundamentación y motivación en el ejercicio de la facultad reglamentaria

44 Como ya fue señalado, Movimiento Ciudadano controvierte la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales, determinada por el INE en el acuerdo

combatido; al considerar que dicha limitante no está contemplada en la legislación electoral y que la autoridad fundamentó y motivó indebidamente su determinación.

- 45 No obstante, contrario a lo sostenido por el apelante, para este órgano jurisdiccional la determinación de la autoridad fiscalizadora, de incluir en **la prohibición** para los partidos políticos y candidatos de recibir aportaciones, a las personas físicas con actividad empresarial, sí se encuentra ajustada al orden jurídico, pues con ello, a través del válido ejercicio de su atribución reglamentaria, pretendió tutelar y dar coherencia al sistema de revisión de ingresos de los partidos políticos con el principio constitucional de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, que debe imperar en las contiendas comiciales de todas las autoridades del Estado Mexicano.
- 46 En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base II de la Constitución Política, el legislador ordinario tiene el mandato de garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el de origen privado. Dicho principio de prevalencia *–también conocido como preeminencia–* se establece como una medida de control constitucional a efecto de restringir la injerencia de los actores privados en las decisiones o acciones de los partidos políticos.
- 47 Respecto de ese tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia de rubro: **FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL**; que la razón fundamental de establecer tal principio se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, a través

del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales⁶.

- 48 En consonancia con dicho principio, y a efecto de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, el legislador ordinario previó un catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los partidos políticos, el cual fue retomado por la autoridad electoral en el texto del acuerdo controvertido.
- 49 El catálogo retomado por la autoridad electoral tiene su origen en el en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se incluía ya contemplaba un catálogo similar de sujetos impedidos a realizar aportaciones a los partidos políticos, en el que se incluía a las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- 50 Disposición que encuentra su razonabilidad debido a que, entre otras cosas, la capacidad económica de determinados sujetos podría traer una influencia desmesurada y excesiva en las decisiones de dichos institutos políticos, contrario al adecuado desarrollo de un Estado Democrático.
- 51 A partir de la reforma de dos mil catorce, el legislador materializó dicha prohibición al disponer en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos⁷, que no podrán realizar aportaciones 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 en ninguna circunstancia:

- Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los

⁶ Tesis P./J. 12/2010, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, febrero de 2010, página 2319.

⁷ En adelante también Ley de Partidos.

ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

- Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- **Las personas morales**, y
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.”

52 Por cuanto a la diferenciación respecto a los sujetos contemplados como “empresas mexicanas de carácter mercantil”, y a la referencia a “personas morales” que contempla actualmente la Ley, esta Sala Superior ya ha sustentado que la forma adecuada de interpretar dicha situación, es que dentro del concepto “personas morales” quedan comprendidas las “empresas mexicanas de carácter mercantil” y que ello abarca, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial, esencialmente por tres razones:

- Resulta conforme con el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado;
- No existe evidencia de que el legislador haya tenido la intención de permitir que las empresas mexicanas de carácter mercantil -en cuyo concepto encuadran las personas físicas con actividad empresarial- hagan aportaciones a los partidos políticos, y

- Existe al menos una disposición expresa que revela la intención del legislador de prohibir que las empresas mexicanas de carácter mercantil hagan aportaciones para cuestiones político-electorales, como se explica enseguida.
- 53 En efecto, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-36/2019 esta Sala Superior consideró, conforme al citado principio de prevalencia, que resultaba fundamental evitar que ciertos factores de poder –*como el económico*– pudieran llegar a influir en forma determinante en las cuestiones político-electorales del país.
- 54 Lo anterior, en el entendido de que las empresas de carácter mercantil tienen fines de lucro y, por ende, presumiblemente aspiran a erigirse como entes con un poder económico considerable dentro de la sociedad; por tanto, las disposiciones legales , o en este caso de tipo reglamentaria, que prevén que determinados entes que ostentan o ejercen algún tipo de poder –*como el económico*– están impedidos para hacer aportaciones a los partidos políticos, son conformes con el postulado constitucional de que se trata.
- 55 Aunado a ello, si bien el texto de la Ley General de Partidos Políticos retoma el concepto de personas morales, de manera genérica, como uno de los entes prohibidos para realizar aportaciones a los partidos políticos, de la exposición de motivos que sustentó la reforma electoral de dos mil catorce se advierte que la intención del constituyente y del legislador fue preservar, y no flexibilizar el principio de prevalencia del financiamiento públicos sobre el privado, y mantener alejados a los factores económicos, sociales y políticos de poder, de los partidos políticos con el efecto de evitar en la mayor medida, la corrupción por cuanto a la consecución de sus fines.
- 56 Por ello, como previamente ya lo ha sostenido este órgano jurisdiccional, resulta factible afirmar que en el concepto de

“personas morales” contenido en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos se encuentran contenidas las “empresas mexicanas de carácter mercantil”.

57 Lo anterior, se robustece aún más, porque en el vigente artículo 401 de la LGIPE se establece que no podrán realizar aportaciones a los aspirantes o candidatos independientes a cargos de elección popular, entre otras, las empresas mexicanas de carácter mercantil.

58 Es decir, en la vigente legislación electoral se encuentra una disposición en la que se prohíbe a las empresas de carácter mercantil realizar aportaciones los aspirantes y candidatos independientes, sin que pudiera excluirse de ello a los partidos políticos; toda vez que sería contradictorio que se prohibiera respecto de aquellos y, al mismo tiempo, se permitiera estos últimos.

59 En esa tesitura, se justifica que el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos se interprete en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil se encuentran dentro de los entes que tienen prohibido hacer aportaciones a favor de los partidos políticos y, por ende, se estima que la actuación del Consejo General fue apegada a derecho al incluir a las personas físicas con actividades empresariales dentro de tales supuestos.

60 Lo anterior es de suma relevancia para el caso, pues de igual forma, este órgano jurisdiccional ya ha sostenido que **las personas físicas con actividades empresariales encuadran en el concepto “empresa mexicana de carácter mercantil”**, toda vez que su actividad es comercial, y con fines de lucro, tal y como se puede advertir de la sola revisión de los ordenamientos mercantiles que regulan su actividad.

61 En efecto, en el artículo 3, fracción I, del Código de Comercio, se consideran como comerciantes, entre otras, **a las personas** que,

teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, y a las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles⁸.

62 Por su parte, en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación se señal que **se considera empresa la persona física o moral** que realice actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, las de pesca y silvícolas, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros⁹.

63 Es decir, la lectura de tales preceptos permite advertir que, cuando la calificativa de “empresa mexicana de carácter mercantil” puede referirse tanto, a una persona física con actividad empresarial, como a una persona moral, indistintamente, pues la actividad empresarial hace alusión a la participación de individuos en materia de comercio.

64 Es decir, para considerar a un ente jurídico como una "empresa" es irrelevante que éste sea una persona física o moral –*así como las*

⁸ **Código de Comercio. Artículo 3o.-** Se reputan en derecho comerciantes: I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria; (...).

⁹ **Código Fiscal Federal. Artículo 16.-** Se entenderá por actividades empresariales las siguientes:

I. Las comerciales que son las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter y no están comprendidas en las fracciones siguientes.

II. Las industriales entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores.

III. Las agrícolas que comprenden las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

IV. Las ganaderas que son las consistentes en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

V. Las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

VI. Las silvícolas que son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

Se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros; por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.

particularidades de cada patrimonio–, pues lo verdaderamente importante es que, de conformidad con la normatividad aplicable, realice una actividad comercial o relacionada con ella, con fines de lucro, tal y como reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional¹⁰.

- 65 De esta forma, resulta razonable considerar que, como lo sostuvo la autoridad electoral, las personas físicas con actividades empresariales se encuentran impedidas para realizar aportaciones a los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante el desarrollo de los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, así como en los extraordinarios que deriven de los mismos pues, de forma ordinaria realizan como actividad sustancial actos de naturaleza empresarial y, por ende, actos de comercio con fines lucrativos.
- 66 Lo anterior, a efecto de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, porque como ya se dijo, y como lo sostuvo la propia autoridad en el acuerdo controvertido, la capacidad económica de determinados sujetos podría traer una influencia desmesurada y excesiva en las decisiones de dichos institutos, contrario al adecuado desarrollo de un Estado Democrático.
- 67 De hecho, las razones que expuso el Consejo General para sostener su actuación resultaron acordes con el esquema constitucional y permiten concluir que la determinación se encuentra debidamente fundada y motivada, pues tanto los numerales en los que sustentó su actuación, como las razones que expuso, en esencia, coinciden con el criterio de este órgano jurisdiccional al señalar que las personas físicas con actividades empresariales encuadran en el

¹⁰ Véase SUP-RAP-76/2014 y SUP-JDC-36/2019.

concepto de empresa mexicana con actividad mercantil, toda vez que su actividad es comercial, y con fines de lucro.

- 68 De manera que, el Consejo General ejerció su facultad reglamentaria dentro de los parámetros constitucionales pues se ciñó a emitir lineamientos relativos a la revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos, competencia que le es reconocida legalmente, además de que al incluir en el catálogo de sujetos restringidos para realizar aportaciones en dinero o especie, a las personas físicas con actividades empresariales, dio coherencia e integridad al sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y al principio constitucional de prevalencia de los recursos públicos, sobre los privados.
- 69 De esta forma, con independencia de que el Consejo General haya sustentado la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, de manera genérica, en la existencia de diversos criterios y múltiples antecedentes, sin referirlos de forma específica; este órgano jurisdiccional estima que la actuación de la autoridad electoral sí encuentra sustento jurídico en los criterio que ha sostenido este órgano jurisdiccional al conocer en los precedentes que se han hecho referencia a lo largo de la presente resolución, de la constitucionalidad de los acuerdos en los que la autoridad fiscalizadora ha incluido, igualmente, a dichos sujetos dentro de la prohibición para realizar aportaciones.
- 70 Por otro lado, también se califica de **infundado** el agravio relativo a que la referida restricción vulnera el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento de carácter privado, y el derecho de la ciudadanía a la participación política, a través de aportaciones a los institutos políticos con los cuales se identifique; porque, tales derechos no son absolutos, sino que están sujetos a las limitantes del financiamiento privado diseñadas en el marco constitucional y legal arriba expuesto.

- 71 Esto es, si bien el partido político tiene derecho a recibir aportaciones por parte de militantes y simpatizantes, lo cierto es que está impedido a recibirlas cuando provengan de los entes catalogados en el artículo 54, de la Ley de Partidos, a fin de evitar que los institutos políticos estén sometidos a una influencia indebida en el desarrollo de sus actividades partidistas.
- 72 De la misma forma, si bien el derecho humano de la participación política incluye la oportunidad de incidir de distintas maneras en la dirección de los asuntos públicos a través de los partidos políticos, como sería a través de las aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos, lo cierto es que también ese derecho debe ejercerse atendiendo a las modalidades, restricciones y límites que el legislador ha diseñado a fin de atender a los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y prevalencia del financiamiento público sobre el privado.
- 73 Por ello, es que se considera inexacta la afirmación realizada por el partido apelante, pues a juicio de esta Sala Superior, la autoridad responsable no restringió un derecho del partido político, ni un derecho de la ciudadanía, sino que, adecuadamente, interpretó que las personas físicas con actividad empresarial se encuentran imposibilitadas a realizar aportaciones a los partidos políticos, conforme a las razones y consideraciones ya expuestas.
- 74 Prohibición que tiene como la finalidad, entre otras cosas, salvaguardar el sistema electoral y garantizar que los sujetos obligados, en su carácter de entidades de interés público, sirvan como mecanismo de representación de los intereses colectivos sobre aquellos de carácter particular.
- 75 En la misma medida, la restricción de las fuentes de financiamiento privado no afecta las condiciones de equidad en la contienda, toda vez que, este tipo de financiamiento, en el caso de los partidos políticos, es complementario al asignado como financiamiento

público; este último se asigna con base en dos criterios un monto repartido igualitariamente entre todas las fuerzas y otro monto que se asigna conforme los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior, a partir de las fórmulas establecidas legalmente; lo cual, garantiza que todas las fuerzas políticas cuenten con condiciones de equidad.

- 76 Asimismo, se considera **infundado** el agravio relativo a que la citada prohibición implica una vulneración al derecho de libertad de trabajo, dispuesto en el artículo 5 constitucional.
- 77 Es así, pues, contrario a lo que sostiene el partido político, la restricción impuesta a los partidos políticos no tiene efecto alguno respecto de las actividades o trabajo al que desee ocuparse la ciudadanía, sino que, simplemente hace expresa la prohibición legal que tienen los partidos y actores políticos de recibir aportaciones en dinero o especie, de las personas físicas con actividad empresarial con el objetivo de que dichos institutos políticos pudieran verse supeditados o presionados a intereses de grupos que detentan poder económico, acorde con la finalidad establecida por el texto fundamental.
- 78 Finalmente, se califica de **inoperante** el agravio que hace valer Movimiento Ciudadano respecto a que no existen mecanismos para verificar que los aportantes no estén registrados dentro del régimen fiscal como persona física con actividades empresariales.
- 79 Es así, pues los partidos políticos están en aptitud de diseñar los mecanismos que consideren adecuados para el debido cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, sin que, la ausencia de esas herramientas pueda eximirlos de responsabilidad.
- 80 Lo anterior, toda vez que, de conformidad con el artículo 23, inciso c) de la Ley de Partidos, los institutos políticos tienen la facultad para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes.

- 81 Lo cual, en el caso particular, debe verse a la luz de las obligaciones que tienen encomendadas de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 25, incisos a) e i), de la citada Ley. Estas son, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático; rechazar toda clase de apoyo económico de cualquier persona que la ley le prohíba recibir financiamiento, y actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación.
- 82 Aunado a que, esta Sala Superior ha sostenido que el sistema de fiscalización de los recursos de los sujetos obligados vigente, además de tutelar bienes jurídicos —*como la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas*— también se orienta a garantizar el cumplimiento estricto de las normas relacionadas con límites de aportaciones, fuentes de financiamiento prohibidas y rebase de topes de gastos de campaña, entre otras¹¹.
- 83 Por todo lo anteriormente expuesto es que, esta Sala Superior considera que la prohibición contenida en punto de acuerdo segundo del acto impugnado es acorde con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el financiamiento privado de los partidos políticos.

Por lo anteriormente expuesto, se

R E S U E L V E

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

Notifíquese en términos de ley.

Devuélvanse las constancias atinentes, en su oportunidad, archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

¹¹ Véase SUP-RAP-165/2019.

Así por **unanimidad** lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS