

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-145/2019

RECURRENTE: PARTIDO DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: PAULO ABRAHAM ORDAZ QUINTERO

Ciudad de México, a veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve

Sentencia que confirma el acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (CF/19/2019) en el que dio respuesta a la petición del Partido del Trabajo relativa a emitir lineamientos generales para reglamentar lo que el solicitante identificó como el derecho de los partidos a ahorrar sus ministraciones públicas destinadas al gasto ordinario o a actividades específicas y a establecer la posibilidad de eximirlos del deber de reintegrar los remanentes de su gasto. **El motivo de la confirmación obedece a que** la respuesta reclamada: **a)** es congruente con lo pedido; **b)** es exhaustiva; y **c)** está debidamente motivada y es apegada a Derecho, teniendo en cuenta que esta Sala Superior ya se pronunció previamente en torno a que los partidos políticos **sí tienen el deber de reintegrar** al erario los recursos públicos destinados al desarrollo de actividades ordinarias y específicas **que no fueron** debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual.

GLOSARIO

INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
PT:	Partido del Trabajo

1. ANTECEDENTES

1.1. Escrito de consulta. El doce de septiembre de dos mil diecinueve¹ el PT le solicitó al INE emitir lineamientos generales para reglamentar el derecho de los partidos a ahorrar y a ejercer con eficiencia sus recursos derivados del financiamiento público.

En concepto del PT, los partidos no están obligados a regresar los remanentes de los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de operación ordinaria y actividades específicas no devengados o no comprobados a la conclusión del ejercicio sujeto de revisión. Por el contrario, las cantidades no gastadas debían poder ahorrarse y emplearse en otras cuestiones como, por ejemplo, en adquirir bienes inmuebles o mejorar los existentes.

1.2. Respuesta (CF/019/2019). El dieciocho de octubre, la comisión de fiscalización del INE emitió un acuerdo en el que le señaló al PT que **no era necesario emitir los lineamientos solicitados**, pues ya existía normatividad² en la que se determina que:

- a) Los partidos están obligados a reintegrar las cantidades que no hubieran gastado o cuyo gasto no hubieran logrado comprobar, relativas al ejercicio anual correspondiente.
- b) Existe la posibilidad de que los partidos constituyan “fideicomisos con la finalidad de crear reservas para contingencias y obligaciones, entre las que se encuentran la **adquisición y remodelación de bienes inmuebles**”.

El INE le notificó al PT la respuesta anterior el veintiocho de octubre.

1.3. Recurso de apelación (SUP-RAP-145/2019). El primero de noviembre, el PT interpuso el presente recurso de apelación para cuestionar la respuesta de la comisión de fiscalización.

¹ Todas las fechas que se citan en esta sentencia corresponden al año dos mil diecinueve (2019), salvo precisión en sentido distinto.

² INE/CG459/2018. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LINEAMIENTOS PARA REINTEGRAR EL REMANENTE NO EJERCIDO O NO COMPROBADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS APLICABLE A PARTIR DEL EJERCICIO DOS MIL DIECIOCHO Y POSTERIORES, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA SUP-RAP-758/2017 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Dicho acuerdo está disponible en: <https://www.ine.mx/lineamientos-reintegrar-financiamiento-pp/>

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de este asunto porque se cuestiona la resolución de un órgano central del INE, como lo es la comisión de fiscalización. Lo anterior, con fundamento en los artículos 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

Se cumplen los requisitos para la admisión del recurso, en términos de lo señalado por los numerales 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, tal como se detalla a continuación:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta el nombre del partido recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto reclamado, a su emisor, se mencionan los hechos en que se basa la inconformidad, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

3.2. Oportunidad. El recurso se promovió dentro del plazo legal de cuatro días. La resolución cuestionada se notificó el lunes veintiocho de octubre de dos mil diecinueve³. En ese sentido, el plazo para recurrir inició el **martes veintinueve de octubre** y concluyó el **viernes primero de noviembre**. Si el medio de impugnación se presentó justamente el **primero de noviembre**⁴, su promoción fue oportuna.

3.3. Legitimación y personería. La parte recurrente está legitimada por tratarse de un partido político. Asimismo, está debidamente representada, pues la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, reconoció a Pedro Vázquez González como representante del PT ante el Consejo General del INE.

³ Según se observa del sello de recepción estampado por el partido recurrente.

⁴ Según se observa del sello estampado en la primera hoja del escrito de demanda que obra en el cuaderno principal del expediente en que se actúa.

3.4. Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia, pues el PT acude a cuestionar la respuesta a la consulta que él presentó y que, en su concepto, no atiende adecuadamente sus planteamientos.

3.5. Definitividad. La decisión cuestionada es definitiva y firme, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previamente a este recurso y que pudiera revocar o modificar la determinación del INE.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

El PT es un partido político nacional que presentó un escrito ante el INE en el que manifestó lo siguiente:

- Los partidos políticos están obligados a aplicar los recursos públicos con honradez, economía, eficiencia y eficacia⁵.
- En el artículo 134 constitucional prevé lo que el PT identifica como el derecho de los partidos “al ahorro” de la “financiación pública” y a “aplicar los recursos con economía”⁶.
- La legislación electoral no prevé un apartado que regule “el derecho constitucional de los partidos [a] ahorrar **recursos públicos**”⁷.
- Que ese derecho se ejerce en la medida que los partidos logren ahorros republicanos para el cumplimiento de sus fines constitucionales⁸.
- Que los ahorros deberían poder emplearse, por ejemplo, en la adquisición de bienes inmueble o para mejorar los ya existentes⁹.

En atención a lo anterior y al supuesto vacío normativo de la legislación el PT señaló que era necesario **que el INE emitiera los lineamientos generales** que reglamentaran el derecho de los partidos a ahorrar los recursos que no hubieran gastado en un ejercicio concreto¹⁰.

⁵ Escrito de consulta del PT, página 9.

⁶ Escrito de consulta del PT, páginas 1 y 9.

⁷ Escrito de consulta del PT, página 9.

⁸ *Idem.*

⁹ Escrito de consulta del PT, páginas 9 y 10.

¹⁰ Escrito de consulta del PT, página 10.

En respuesta al escrito anterior, **la comisión de fiscalización del INE emitió el acuerdo controvertido en el que estableció lo siguiente:**

- Que los partidos políticos **tienen el deber de reintegrar al erario los recursos públicos entregados** para el desarrollo de **actividades ordinarias y específicas** que no fueron debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual¹¹, de conformidad con lo que estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-758/2017¹².
- Que, con independencia de lo anterior, el Consejo General del INE determinó la posibilidad de que los partidos políticos generaran **reservas** de recursos públicos **para tres cuestiones:** adquisición y remodelación de inmuebles propios; reservas para pasivos laborales; y reservas para contingencias¹³.

Dichas reservas se constituirían a través de la figura del fideicomiso, observando las formalidades dispuestas en el artículo 57 de la Ley de Partidos¹⁴.

- Que las dos cuestiones antes señaladas están previstas en la determinación INE/CG459/2018 relativa al **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LINEAMIENTOS PARA REINTEGRAR EL REMANENTE NO EJERCIDO O NO COMPROBADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES PARA EL DESARROLLO DE**

¹¹ Acuerdo CF/019/2019, página 6.

¹² Sentencia disponible en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0758-2017.pdf

¹³ Acuerdo CF/019/2019, páginas 7 a 9.

¹⁴ Ley de Partidos. **Artículo 57.** 1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:

a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;

b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;

c) En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y

d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS APLICABLE A PARTIR DEL EJERCICIO DOS MIL DIECIOCHO Y POSTERIORES, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA SUP-RAP-758/2017 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹⁵.

Derivado de estas razones, la comisión de fiscalización determinó que **no hacía falta emitir los lineamientos solicitados por el PT** pues, desde su óptica, todas las cuestiones señaladas en la consulta del partido se atendían con la normatividad citada.

Inconforme con la respuesta anterior, **el PT promovió el presente recurso de apelación** planteando los agravios siguientes:

- I. Que la comisión de fiscalización **fue incongruente** pues mientras que el PT solicitó la emisión de lineamientos para ejercer **el derecho de los partidos al ahorro de recursos públicos**, la comisión de fiscalización se pronunció en torno a la existencia de lineamientos para la **devolución de remanentes no ejercidos o no comprobados¹⁶**.

Por ese motivo, el PT señala que no existe identidad entre lo pedido y lo resuelto.

- II. Que la respuesta entregada **no fue exhaustiva** pues, en concepto del PT, en ella no existe algún pronunciamiento en torno a si los partidos políticos pueden ahorrar sus prerrogativas públicas destinadas a pagar sus gastos en materia de actividades ordinarias y específicas¹⁷.

De igual forma, afirma que la comisión de fiscalización incurrió en **falta de exhaustividad** ya que, si bien señaló que los partidos podían generar reservas para hacer frente a contingencias, no definió el término “contingencia”¹⁸.

- III. Que la instrumentación de un sistema de ahorro de recursos públicos para los partidos políticos es necesaria para asegurar la

¹⁵ Acuerdo que fue confirmado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-140/2018. Sentencia disponible en la dirección electrónica siguiente: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0140-2018.pdf

¹⁶ Demanda del PT, páginas 25 a 30.

¹⁷ Demanda del PT, páginas 7 a 22.

¹⁸ Demanda del PT, páginas 22 a 25.

continuidad de sus actividades encaminadas a obtener sus fines constitucionales, pues con ello se les permitiría planear acciones a futuro, así como mantener la continuidad de sus actividades ordinarias y de promoción¹⁹.

Tales agravios se analizan enseguida, en el orden propuesto.

4.2. La respuesta de la comisión de fiscalización fue congruente

El PT afirma que la respuesta de la comisión de fiscalización **fue incongruente** pues mientras que dicho partido solicitó la emisión de lineamientos para ejercer el derecho **al ahorro de recursos públicos**, la comisión se pronunció en torno a la existencia de lineamientos para la **devolución de remanentes** no ejercidos o no comprobados.

No le asiste la razón, pues si bien la autoridad administrativa electoral no utilizó la terminología empleada por el partido, sí se refirió exactamente a lo que el PT le pidió, tal como se explica enseguida.

De conformidad con el artículo 63, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Partidos, los gastos que los institutos políticos realicen deberán estar sujetos a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

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

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

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

¹⁹ Demanda del PT, páginas 30 a 33.

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

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

Al respecto, cabe señalar que, por virtud de una decisión de esta Sala Superior (SUP-RAP-758/2017)²⁰, se determinó que **los partidos políticos tienen el deber de devolver o reintegrar al erario los recursos entregados para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron** debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual.

En acatamiento a tal determinación, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG459/2018 relativo a los lineamientos para reintegrar **el remanente no ejercido** o no comprobado **del financiamiento público otorgado** a los partidos políticos nacionales y locales **para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas.** Dichos lineamientos reiteran la regla dispuesta en la sentencia de este tribunal y fijan las bases para efectuar las devoluciones correspondientes.

De las determinaciones jurisdiccional y administrativa antes referidas se extrae en forma manifiesta que los partidos **no tienen la posibilidad de conservar lo que hubieran ahorrado** de sus ministraciones públicas destinadas a gasto ordinario o específico, esto es, **no pueden conservar o retener sus remanentes (ahorros) anuales,** pues tienen el deber de reintegrarlos o devolverlos al erario.

En el caso concreto, el PT acudió a solicitarle al INE que **emitiera lineamientos para ejercer el derecho al ahorro** de sus recursos

²⁰ Esta sentencia dio origen a la tesis XXI/2018, de la Sala Superior, de rubro: **GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO O NO DEVENGADO.** Recurso de apelación. SUP-RAP-758/2017.—Recurrente: Morena.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—9 de marzo de 2018.—Unanimidad de votos respecto al resolutivo primero, a excepción de las consideraciones que los sustentan en cuanto al reintegro de los remanentes; Mayoría de cuatro votos, respecto al resolutivo segundo.—Ponente: José Luis Vargas Valdez.—Disidentes: Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, respecto del resolutivo segundo.—Secretarios: Raúl Zeuz Ávila Sánchez y Héctor Rafael Cornejo Arenas. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de junio de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 44 y 45.

públicos derivados de las ministraciones para gasto ordinario o específico.

Al respecto, para esta Sala Superior dicha solicitud es equivalente a pedirle al INE que le permita al partido **conservar los remanentes anuales** de su financiamiento público.

En respuesta a la solicitud del PT, la comisión de fiscalización²¹ **negó de forma manifiesta la posibilidad de emitir lineamientos para el ahorro**, pues refirió que existen reglas que lo prohíben y, en cambio, obligan a los institutos políticos a reintegrar los remanentes (ahorros) anuales, derivado de una determinación de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

En esa medida, se estima que **la respuesta de la autoridad electoral es congruente**, pues si bien no utilizó la misma terminología que el PT,

²¹ De conformidad con los artículos 190, párrafo 2, y 192, párrafos 1, inciso j) y 2, 196, 199, párrafo 1, inciso m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16 del Reglamento de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización o el Consejo General, todos del INE, tienen facultades para orientar, asesorar y capacitar a los partidos en materia del registro contable de los ingresos y egresos, de las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de los informes. Al respecto, el artículo 16, párrafos 3 al 6 del Reglamento de Fiscalización indica lo siguiente:

“...3. Recibida la consulta la Comisión de Fiscalización contará con el plazo de dos días para verificar que cumpla con los requisitos señalados. En caso contrario, hará del conocimiento al sujeto obligado él o los requisitos omitidos, otorgándole dos días más para que los subsane. En caso de no hacerlo, se resolverán las consultas con los elementos con que se cuente.

4. La Unidad Técnica resolverá las consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando ésta se refiera a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta. La resolución de la consulta en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.

5. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la respuesta a la consulta implica criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica propone un cambio de criterio a los establecidos previamente por la Comisión, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva.

6. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la consulta **involucra la emisión de respuesta con aplicación de carácter obligatorio o en su caso, se emitan normas para los sujetos obligados relativos a la normatividad en materia de fiscalización**, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión, para efectos que ésta lo someta a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo General...” (Énfasis añadido).

En el caso concreto, se observa que la respuesta cuestionada únicamente implicó que la Comisión de Fiscalización remitiera al PT a un lineamiento ya existente, aprobado por el Consejo General. De ahí que se estime que, **en este caso**, la respuesta dada no exigía la intervención del Consejo General del INE. En efecto, la comisión no emitió criterio general ni particular alguno que vincule a todos los partidos políticos o en específico a alguno, dado que, en las consideraciones expuestas en la respuesta a la consulta, la Comisión de Fiscalización únicamente se circunscribió a una función meramente orientadora e informativa respecto de la consulta **remitiendo al PT a las disposiciones aplicables que rigen la situación** por la cual consultó. En este sentido véase, por ejemplo, la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-240/2015.

sí se pronunció exactamente en torno al tema que dicho partido propuso: **la posibilidad de ahorrar o conservar los remanentes anuales derivados de financiamiento público**, negando, en este caso, dicha opción, así como la necesidad de emitir lineamientos al respecto.

4.3. La comisión de fiscalización sí fue exhaustiva

El PT sostiene que la respuesta que le fue entregada no fue exhaustiva, ya que **no se pronuncia en torno a si los partidos políticos pueden ahorrar** sus prerrogativas públicas destinadas a pagar sus gastos en materia de actividades ordinarias y específicas.

No le asiste la razón, pues de la lectura del acuerdo impugnado se observa que la comisión aludió tanto a la regla general como a las excepciones en torno a dicha cuestión.

En efecto, tal como quedó evidenciado en el apartado anterior, la comisión de fiscalización le expuso al PT que en la sentencia SUP-RAP-758/2017 la Sala Superior fijó la prohibición para que los institutos políticos conservaran el financiamiento público no devengado, esto es, no gastado o no comprometido en cada ejercicio anual.

En ese sentido, la contestación dada **sí atiende el planteamiento que el partido estima omitido**, pues de las manifestaciones de la autoridad se extrae la idea de que los partidos no tendrían permitido conservar el financiamiento público que dejaron de gastar en el ejercicio anual correspondiente, sino que estarían **obligados a reintegrar ese remanente** (ahorro).

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

Por tales motivos, se considera que la respuesta dada por la autoridad recurrida sí fue exhaustiva.

Por otra parte, el PT refiere que la respuesta de la comisión también fue incompleta pues no explicó en qué consistían las **contingencias** a las que hizo alusión.

Tampoco le asiste la razón.

De la revisión de la página 8, segundo párrafo, del acuerdo impugnado, se observa que cuando la comisión de fiscalización aludió a la posibilidad de crear reservas con los remanentes de los recursos públicos a fin de afrontar contingencias, también refirió que “dichos conceptos deberán valuarse, reconocerse y registrarse en la contabilidad **de conformidad con las NIF C-9, D-3 y D-5 (SIC)**”.

Al respecto, esta Sala Superior observa que la comisión de fiscalización aludió²² a la Norma de Información Financiera C-9 (NIF C-9) relativa a “**PROVISIONES, CONTINGENCIAS Y COMPROMISOS**” misma que se encuentra disponible públicamente²³.

Dicha norma tiene como objetivo establecer las reglas para el reconocimiento contable de las provisiones en los estados financieros de las entidades, así como las normas para revelar los activos contingentes, los pasivos contingentes y los compromisos. Contiene además un glosario de términos en el que se alude precisamente a las contingencias: activo contingente y pasivo contingente.

En ese sentido, la respuesta dada no es incompleta ni adolece de falta de exhaustividad, pues si bien la comisión no definió el término contingencia, sí aportó los elementos suficientes para que el PT pudiera adquirir conocimiento en torno al alcance de dicho término.

Es decir, teniendo en cuenta que la **petición del PT era que se emitieran lineamientos** para que los partidos **no tuvieran que regresar** los montos que no gastaron, **la respuesta no exigía** necesariamente que, de forma amplia, se desarrollara el tema relativo a las excepciones a la regla de devolución de remanentes.

Por ese motivo, el INE no incurre en falta de exhaustividad si en la respuesta a la petición antes señalada únicamente mencionó los casos de contingencia **sin profundizar en ese tema**; además, no se podría

²² El INE también aludió a las normas de información financiera D-3 “**BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS**” y D-5 “**ARRENDAMIENTOS**”; estas normas aluden a reservas para pasivos laborales y Adquisición y remodelación de inmuebles propios, respectivamente.

²³ Al respecto, véase la dirección electrónica: <https://iqdata.com.mx/NIFs/35.%20NIF%20C-9%20Provisiones,%20Contingencias%20y%20Compromisos.pdf>

juzgar al INE por no desarrollar un tema que de forma precisa no fue materia de la consulta original.

En todo caso, si existiera alguna duda en torno a las definiciones de la NIF C-9, quedan a salvo los derechos del partido para efectuar una nueva consulta respecto a ese tema que, como se dijo, no fue materia de la petición cuya respuesta se revisa en el presente recurso.

4.4. La Sala Superior ya se pronunció previamente en torno a que los partidos políticos sí tienen el deber de reintegrar al erario los recursos públicos destinados al desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual

En el sistema mexicano el financiamiento público es clave para que los partidos políticos, como entidades de interés público reconocidas constitucionalmente, desarrollen sus actividades y contribuyan a la vida pública del país.

Efectivamente, un elemento central del sistema democrático de partidos es el de la existencia de las condiciones que permitan una **competencia entre partidos con recursos equilibrados** (políticos, humanos, económicos)²⁴.

No obstante, los partidos políticos están sujetos a restricciones presupuestales al igual que otras instituciones del Estado para el desarrollo de las actividades que inciden en la formación de capital social.

En ese sentido, como entidades de interés público, tienen la obligación de ejercer el **financiamiento** de que dispongan **exclusivamente para los fines** para los que les fue entregado²⁵.

En este orden de ideas, esta Sala Superior ya determinó que, a pesar de que no exista alguna norma que lo ordene expresamente, de conformidad con los principios constitucionales, hacendarios y presupuestales de racionalidad, austeridad y anualidad que deben

²⁴ Giovanni Sartori, (2000), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, p.197.

²⁵ Ley de Partidos, artículo 25, párrafo 1, inciso N).

prevalecer en las finanzas del país²⁶, **los partidos tienen el deber de reintegrar o devolver** al erario los recursos entregados para el desarrollo de actividades **ordinarias y específicas** que no fueron debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual²⁷.

En efecto, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-758/2017** la Sala Superior llegó a la conclusión anterior a partir de los razonamientos siguientes:

- Si **los partidos políticos ejercen recursos públicos están obligados a observar los principios constitucionales de racionalidad, austeridad y anualidad** en los mismos términos que el resto de las dependencias y entidades del país.

Más aún, el artículo 63, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Partidos señala que los gastos que los institutos políticos realicen deberán estar sujetos a los criterios de legalidad, honestidad, **eficiencia**, eficacia, **economía, racionalidad, austeridad**, transparencia, control y rendición de cuentas.

- Los partidos están obligados a observar el **principio de anualidad** en el ejercicio de sus prerrogativas, pues su gasto se fija anualmente, además de que el ejecutor de su gasto (INE) está sujeto a dicho principio.

En efecto, de los artículos 41, base II, y 74, fracción IV, de la Constitución, y 51, inciso a), fracciones I y II de la Ley de Partidos se desprende que el financiamiento público de los partidos para el

²⁶ Ello deriva de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base II, párrafos primero y segundo, 74, fracción IV, 116, fracción IV, inciso g), 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, párrafo primero, incisos b) y d), 25, incisos a), n) y s), 51, inciso a), fracciones IV y V, 68, 72, párrafos 1 y 2, y 74 de la Ley General de Partidos Políticos; 2, fracción XIII, y 4, fracción VIII, y 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 17, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²⁷ Tesis XXI/2018, de la Sala Superior, de rubro: **GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO O NO DEVENGADO.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 44 y 45.

sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fija anualmente²⁸.

De igual forma, en términos de fiscalización, el artículo 78 de la Ley de Partidos señala que los institutos políticos están obligados a **rendir un informe anual** de ingresos y gastos ordinarios, que deberá estar acompañado de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda.

Por otra parte, el INE es un organismo autónomo directamente sujeto al principio de anualidad, es decir, tiene el deber anual de rendir cuentas a los órganos de fiscalización del Estado, sobre los recursos que le son entregados.

Por esa razón, debe tener la posibilidad de rendir cuentas correctamente respecto de los recursos que ministra a los partidos políticos.

En ese sentido, si el INE está sujeto a una revisión anual de los recursos que entrega a los partidos, en congruencia, dichos institutos políticos también deben estar sujetos a ese régimen pues de lo contrario no existiría la posibilidad de que el INE cumpliera adecuadamente con su deber de rendición de cuentas frente a los órganos de fiscalización del Estado.

- Si los partidos **reciben anualmente dinero público** para destinarlo exclusivamente al desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas **de ese ejercicio concreto** y si están obligados ejercer ese financiamiento **exclusivamente para los fines** que fueron entregados, se desprende que **no podrían destinar esos recursos a un ejercicio posterior o a actividades distintas**.

Esto significa que están **obligados a devolver** los recursos que no hayan gastado o cuyo gasto no hayan podido comprobar en el ejercicio correspondiente.

²⁸ La Sala Superior se pronunció respecto a este tema en el recurso de apelación SUP-RAP-452/2016.

De tal deber, se desprende, a su vez, la facultad implícita del INE de **ordenar a los partidos el reintegro** de los recursos en mención.

Adicionalmente, se observa que:

- Los partidos políticos **no son titulares de los recursos públicos** que les son ministrados. Dichos recursos les son proporcionados para el cumplimiento de sus fines constitucionales en el periodo para el cual les fueron asignados, pero **no tienen un derecho a retenerlos**, a fin de ejercerlo en los términos que ellos dispongan.

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

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

Es decir, los partidos ahorran y observan los principios de eficiencia y austeridad en términos del erario justamente si evitan el dispendio, optimizan su gasto y **reintegran la mayor cantidad de recurso público posible**, sin sacrificar el cumplimiento de sus fines constitucionales en el contexto de las posibilidades económicas y financieras del país.

- **Reintegrar los remanentes no afecta el desarrollo de las actividades permanentes de los partidos de forma trascendente.** Ello es así pues a pesar de las limitaciones temporales de gasto a las que están sujetas los institutos políticos, en tanto cumplan las condiciones exigidas por la legislación, **continuarán recibiendo las ministraciones** que les permitirán cumplir con sus actividades ordinarias permanentes.

Es cierto que pueden producirse algunos desajustes o eventualidades con motivo de los cambios del ejercicio fiscal, pero

el beneficio que pudiera ganarse si se libera a los partidos de su deber de reintegrar sus remanentes sería de un nivel bajo en comparación a las ventajas de nivel alto en términos de evaluación del gasto y redistribución de recursos que se obtienen si se privilegia mantener esa obligación.

Es decir, se estima que generar la posibilidad de que el dinero público —que no se gastó en el periodo para el que fue asignado— se pueda emplear en otras actividades o funciones del Estado que sí lo requieran es más valioso que evitarle a un partido una dificultad administrativa derivada de alguna obligación que contrajo, a fin de llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes.

Además, no existiría razón para afirmar que, frente a acreedores o proveedores, los partidos políticos enfrentan situaciones económicas distintas a aquellas con las que lidian los órganos de la administración o entidades públicas. Es decir, si observar el deber de reintegrar los remanentes implicara una afectación relevante a la continuidad de actividades permanentes y prioritarias del Estado como salud, educación, energéticos, etcétera, dicha regla ya hubiera sido abandonada.

En ese sentido, no se advierten motivos para estimar que al aplicarles a los partidos dicha regla se les impedirá, de forma trascendente, continuar con un desarrollo regular de sus actividades ordinarias.

En todo caso, los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos emitido por el INE **prevén mecanismos para poder ahorrar y hacer frente a eventualidades en temas que se estiman trascendentes**. En efecto, dichos lineamientos habilitan a los partidos a generar reservas con sus remanentes para tres cuestiones:

- Adquisición y remodelación de inmuebles propios.
- Reservas para pasivos laborales.
- Reservas para contingencias.

Para lo anterior, deberán constituir el fideicomiso respectivo en términos del artículo 57 de la Ley de Partidos²⁹.

En consecuencia, existen vías institucionales previstas para que los partidos puedan aprovechar sus remanentes en actividades que se estiman trascendentes, por ejemplo, en materia laboral o inmobiliaria.

- **El deber de reintegrar los remanentes genera la posibilidad de ahorro para el erario.** Pudiera pensarse que si los partidos no tenían el deber de reintegrar los remanentes de su gasto ordinario o específico y posteriormente se les impone ese deber, esta última regla los llevaría a adoptar una postura de “no ahorro”, esto es, los incentivaría a **buscar gastar la totalidad de su presupuesto** anual en el plazo dado pues, si no lo hicieran, ya no tendrían la posibilidad de ejercer ese recurso específico en otro momento.

Desde esta óptica, la regla de reintegro no implicaría un avance en términos de austeridad o eficiencia en el ejercicio del gasto público, ni reforzaría la observancia a esos principios.

Sin embargo, la situación previa en la que no existía el deber de reintegrar remanentes tampoco implicaba beneficios para el erario pues en dicho escenario los partidos tenían **la posibilidad de gastar la totalidad de sus recursos en cualquier tiempo.**

Como se observa, en ambos casos, **la posibilidad de que los partidos gasten toda su ministración anual ordinaria no cambia**, pues esa opción siempre está a su disposición.

²⁹ Ley de Partidos. **Artículo 57.** 1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:

- a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;
- b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;
- c) En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y
- d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

No obstante, con la regla que obliga a reintegrar lo no gastado se genera la posibilidad de que en los casos en los que no se ejerza el recurso en su totalidad, **el remanente sí pueda regresar al erario para ser reutilizado en algún área en la que se requiera; posibilidad que está totalmente cancelada en ausencia de dicha regla.**

Por tal motivo, en términos de ahorro para el erario, resulta más benéfico contar con una regla de reintegro de remanentes que permanecer en un contexto en el que dicha disposición está ausente.

- **La regla de devolución puede ayudar a iniciar con la adopción de mejores prácticas y reglas sobre la ejecución del gasto de los partidos políticos.** Como ya se advirtió, la regla que obliga a reintegrar los remanentes del gasto implica solamente una restricción de tiempo en cuanto al ejercicio de los recursos.

Por si sola **no conduce necesariamente** a que los partidos busquen una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto.

Sin embargo, esta regla si refleja una preocupación pública en torno al gasto que se da al dinero que el Estado entrega a los partidos políticos. En esa medida, su inclusión y existencia favorece a la reflexión y la evaluación en torno a dicho tema.

Por una parte, se da pauta a la implementación de un monitoreo en torno a los remanentes y al gasto que resulta estrictamente necesario para que los partidos operen anualmente de forma eficiente sin sacrificar el desarrollo de sus actividades constitucionales³⁰.

También podría conducir a que las autoridades respectivas administrativas y/o legislativas comiencen a implementar medidas concretas que obliguen o incentiven a los partidos a contar con mejores instrumentos y herramientas de diseño, planeación,

³⁰ Véase. Luis F. Aguilar Villanueva (2000), *El proceso de implementación de políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa. Una política pública en su desarrollo atraviesa varias etapas que configuran un ciclo. Las principales fases son las siguientes: 1) la identificación y definición del problema; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implementación; 5) el monitoreo y 6) la evaluación.

monitoreo y ejecución, que tengan como resultado, obtener una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto.

Esto, a su vez, crea condiciones para una mayor institucionalización de los partidos políticos y los fortalece como organizaciones que forman parte del sistema democrático.

Es decir, en la medida que los partidos políticos **sean y se perciban como entidades de interés público que ejercen el gasto público de una forma eficiente, se les fortalece**, pues se mejora su eficiencia y la percepción que la sociedad tiene de ellos.

Todo lo anterior en el entendido que el ahorro es en relación con el erario.

Es por estas razones se concluye que los partidos están obligados a reintegrar los remanentes de los gastos por actividades ordinarias o específicas que no se hubieran ejercido.

En el caso concreto, el PT le solicitó al INE que emitiera lineamientos para reglamentar el derecho de los partidos a ahorrar los recursos públicos que no ejercieran, lo cual implicaría liberarlos del deber de reintegrar los remanentes respectivos.

La comisión de fiscalización del INE le respondió que existía una reglamentación en sentido contrario a su petición, cuya existencia se generó por virtud de una determinación de la Sala Superior.

Inconforme con lo anterior, en el presente recurso, el PT argumenta que la instrumentación de un sistema de ahorro de recursos públicos para los partidos políticos es necesaria para asegurar la continuidad de sus actividades encaminadas a lograr sus fines constitucionales, pues con ello se les permitiría planear acciones a futuro, así como mantener la continuidad de sus actividades ordinarias y de promoción.

Se estima que **no le asiste la razón**, pues derivado de las razones ya expuestas se considera que debe prevalecer la regla que obliga a los partidos a reintegrar sus remanentes, además de que con ello no se

afecta de forma trascendente el desarrollo de las actividades permanentes de los partidos, en los términos que ya fueron explicados.

Por otra parte, el INE no tendría por qué emitir los lineamientos específicamente solicitados por el PT pues ello conduciría a una “sobreregulación”³¹ normativa, la cual constituye una situación que debe ser evitada en la medida posible en el diseño de un entramado institucional funcional. En efecto, no existiría el deber de emitir reglas en torno a un tema que ya fue reglamentado en un sentido específico por parte de la autoridad administrativa y en acatamiento a un mandato de este tribunal.

En los términos en que la consulta del PT fue hecha implicaba exclusivamente **una petición para que el INE estableciera reglas que señalaran que los partidos no tienen el deber de devolver sus remanentes**. Por ese motivo, la respuesta del INE que indica que existe una regulación en sentido contrario se encuentra apegada a Derecho.

Por los motivos mencionados se considera que la respuesta reclamada es congruente, exhaustiva y se encuentra debidamente motivada. En consecuencia, lo procedente es confirmar el acuerdo reclamado.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto aclaratorio del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la secretaria general de acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

³¹ Daniel Zovatto (2009), “Dinero y política en Latinoamérica” en *La democracia y su contexto*, México, UNAM, pág. 133.

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA

MAGISTRADA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-145/2019.

Índice

GLOSARIO	22
1. Sentido de mi voto	22
2. Contexto de la controversia	22
3. Caso concreto	23

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
PT:	Partido del Trabajo
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. SENTIDO DE MI VOTO

Si bien coincido en confirmar el acto impugnado, ello obedece a que esta Sala Superior ya se pronunció sobre el tema planteado por el actor, en el sentido de que los partidos políticos tienen el deber jurídico de devolver el financiamiento público para actividades ordinarias y específicas no devengado o no comprobado.

Por tanto, al existir un criterio ya establecido por el máximo órgano de justicia electoral del país, coincido en confirmar el acto impugnado.

2. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

El PT solicitó al INE que emitiera lineamientos para reglamentar que los partidos políticos tienen derecho a ahorrar el financiamiento público otorgado para actividades ordinarias y específicas a fin de aplicarlo en la adquisición de inmuebles o mejorar los existentes.

En este sentido, el partido político consideró que no existía obligación de devolver al INE los recursos públicos no erogados o no comprobados a la conclusión del ejercicio fiscal.

En respuesta al planteamiento del actor, la Comisión de Fiscalización consideró que no era necesario emitir los lineamientos solicitados, porque ya existe normatividad en la que se establece el deber de los partidos políticos de reintegrar los recursos públicos no erogados o no comprobados, además de que, pueden constituir fideicomisos con la finalidad de crear reservas para contingencias y obligaciones como es la adquisición de inmuebles o remodelación de éstos.

La autoridad responsable sustentó su contestación en lo siguiente:

a) En la sentencia dictada por esta Sala Superior en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-758/2017, en la cual estableció el deber de los partidos políticos de reintegrar el financiamiento público para actividades ordinarias y actividades específicas no erogado o no comprobado.

Cabe precisar que esa determinación dio origen a la **tesis XXI/2018**, de rubro: **“GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO O NO DEVENGADO”**.

b) En los lineamientos³² para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, emitidos por el Consejo General del INE en cumplimiento a la mencionada sentencia.

3. ACLARACIÓN DE MI VOTO

En la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-758/2017, la mayoría de los magistrados integrantes de esta Sala Superior determinó que los partidos políticos tienen el deber jurídico de reintegrar el financiamiento público que por actividades ordinarias y específicas no hayan erogado o no hayan comprobado su gasto en el correspondiente ejercicio fiscal.

En ese asunto emití voto particular, porque, en mi concepto, a diferencia del financiamiento público para campañas otorgado a los institutos políticos -cuyo gasto está acotado a un periodo específico-, las actividades ordinarias tienen la característica de que son permanentes, esto es, se refieren a la operatividad de los partidos políticos que día a día llevan a cabo para cumplir la finalidad constitucionalmente encomendada.

Así, los recursos públicos otorgados a los partidos políticos para actividades ordinarias y específicas que son permanentes tienen como finalidad mantener sus estructuras como es el pago de sueldos y salarios

³² Acuerdo INE/CG459/2018

SUP-RAP-145/2019

de su personal o bien para cumplir obligaciones contraídas con terceros por la adquisición y mantenimiento de bienes muebles o inmuebles y contratación de servicios.

Por tanto, en mi opinión, los partidos políticos sí pueden ahorrar los recursos que, por financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, no hayan devengado el año en que fueron otorgados, sino que éstos pueden ser aplicados en el siguiente ejercicio fiscal.

A pesar del criterio que asumí en esa ocasión, atendiendo a que las sentencias de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables por disposición constitucional, la determinación dictada en esa sentencia constituye cosa juzgada.

Por tanto, comparto el sentido propuesto, porque ya existe un criterio firme, definitivo e inatacable de esta Sala Superior, en el sentido de que los partidos políticos sí tienen el deber de devolver los recursos públicos referidos, por lo cual, lo procedente conforme a derecho es confirmar el acuerdo controvertido.

4. CONCLUSIÓN.

Procede confirmar el acto impugnado, porque tiene sustento en la determinación asumida por esta Sala Superior en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-758/2017.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA