



EXPEDIENTE: SUP-REC-249/2022

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, a **** de junio de dos mil veintidós.

SENTENCIA que, con motivo de la demanda presentada por Morena, **revoca** en lo que fue materia de impugnación: **a)** la resolución emitida por la Sala Guadalajara en el recurso de apelación **SG-RAP-21/2022 y acumulado**, y **b)** la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relacionada con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de dicho partido, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	3
IV. PROCEDENCIA	3
V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	6
VI. RESUELVE	18

GLOSARIO

CEE:	Comités Ejecutivos Estatales.
CEN:	Comité Ejecutivo Nacional de Morena.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Lineamientos para el reintegro de remanentes:	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.
Recurrente:	Morena.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala regional/Sala Guadalajara:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la I Circunscripción, con sede en Guadalajara.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

¹ Secretario Instructor: Fernando Ramírez Barrios. Secretariado: María Fernanda Arribas Martín, Erica Amézquita Delgado y Gabriel Domínguez Barrios.

I. ANTECEDENTES

1. Resoluciones del CG del INE. El veinticinco de febrero² el CG del INE aprobó el dictamen consolidado³ y la resolución relacionada con la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio de dos mil veinte⁴.

2. Recursos de apelación. Inconforme con la determinación anterior, los días tres y ocho de marzo, Morena presentó ante el INE, de manera respectiva dos recursos de apelación.

Con dichos recursos de apelación se integraron los expedientes SUP-RAP-101/2022 y SUP-RAP-107/2022.

3. Reencauzamiento. El diecinueve de marzo, la Sala Superior escindió las demandas, para que, por lo que respecta a Sala Guadalajara conociera de las impugnaciones relacionadas con los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

4. Sentencia impugnada. El veintiocho de abril, la Sala Guadalajara resolvió los recursos de apelación en el sentido de confirmar la determinación del CG del INE.

5. Recurso de reconsideración.

a) Demanda. Inconforme con esa sentencia, el dieciocho de mayo, Morena presentó demanda de reconsideración.

b) Turno. En su momento, el magistrado presidente acordó integrar el expediente **SUP-REC-249/2022** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

c) Instrucción. En su oportunidad, el magistrado Felipe de la Mata Pizaña radicó el asunto en su ponencia. Al considerar cumplidos los requisitos de procedencia

² En adelante las fechas corresponden a dos mil veintidós salvo mención diversa.

³ Identificado con la clave INE/CG106/2022.

⁴ INE/CG113/2022.



Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

admitió a trámite la demanda. Finalmente, al estar debidamente integrado el expediente y sin ninguna actuación pendiente, cerró instrucción y ordenó elaborar el proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración, respecto del cual corresponde a esta autoridad jurisdiccional resolver en forma exclusiva⁵.

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el **Acuerdo General 8/2020**⁶ en el que reestableció la **resolución de todos los medios de impugnación**; sin embargo, en su punto de acuerdo Segundo determinó que las **sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias**, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

Por ello, se justifica la resolución de este asunto en sesión no presencial.

IV. PROCEDENCIA

La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad, conforme a lo siguiente⁷.

1. Forma. La demanda se presentó directamente en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior; consta la denominación del partido político recurrente, así como el nombre y firma de quien promueve en su representación; se identifica el acto reclamado; se exponen hechos y conceptos de agravio, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

⁵ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, tercer párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción III, de la Constitución, 166, fracción X y 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.

⁶ Acuerdo 8/2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de octubre de 2020.

⁷ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. Se tiene por satisfecho el requisito, en atención a lo siguiente:

Si bien la sentencia impugnada fue emitida el veintiocho de abril, en esta misma se ordenó notificar al recurrente en términos de Ley.

En ese sentido, conforme lo previsto en el artículo 48, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, la sentencia le fue notificada al recurrente mediante correo certificado; y, si bien en el expediente solo obra constancia de la guía del Servicio Postal Mexicano de veintinueve de abril dirigido al partido recurrente⁸; no obra constancia de la recepción del correo.

Al respecto, el recurrente manifiesta que le fue entregado el dieciséis de mayo.

En ese sentido, ante la ausencia de alguna constancia de notificación que acredite plenamente el conocimiento del acto impugnado, se tiene por acreditado que el recurrente tuvo conocimiento del acto reclamado en la fecha que refiere, es decir, el dieciséis de mayo; por tanto, si la demanda la presentó el dieciocho posterior, se considera oportuna.

Lo anterior, máxime que la Sala responsable en su informe circunstanciado no manifiesta cuestión en contrario.

3. Legitimación e interés jurídico. El recurrente está legitimado para interponer el presente medio de impugnación porque se trata de un partido político y tiene interés jurídico porque controvierte una sentencia que refiere le causa agravio.

4. Definitividad. El acto impugnado es definitivo y firme, dado que no existe algún medio de impugnación previsto en la ley pendiente de agotar.

5. Requisito especial de procedibilidad. Se actualiza la procedencia del recurso, porque en el caso se trata de un asunto relevante y trascendente para los sistemas jurídico y electoral del país⁹, aunado a que la controversia involucra

⁸ Fojas 3323-3324 del Tomo IV, del expediente SG-RAP-21/2022.

⁹ Jurisprudencia 5/2019 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord=importancia.y.trascendencia>.



Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

el análisis de la regularidad constitucional de la norma con base en la cual se prohíbe al partido realizar ahorros.

En el caso concreto se plantea una controversia sobre la racionalidad del artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, a la luz de lo previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución.

Lo anterior, porque en el caso, la Sala Guadalajara confirmó la resolución del CG del Instituto Nacional Electoral en la que determinó que, las transferencias realizadas por los CEE al CEN para crear un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles, no se ajustaba a lo previsto en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización.

La Sala responsable sostuvo que no se trataban de transferencias a proveedores, acreedores o pago de impuestos. Aunado a que, en atención al principio de anualidad, se evidenciaba que los gastos por la compra de bienes inmuebles eran a futuro. Motivos por los que Morena debía regresar los remanentes respectivos.

A juicio de esta Sala Superior es relevante y trascendente el tema que nos ocupa, porque en la sentencia que se emita se puede generar un criterio útil referente a si tal normativa analizada a la luz el principio de anualidad restringe el derecho al financiamiento público a que tienen los partidos políticos¹⁰, al obligarles a regresar el remanente, por no encuadrar en alguno de los supuestos previstos en el citado artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización.

Es decir, el criterio que se emita determinará si es racional y conforme a la Constitución que el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización limite a los partidos políticos la posibilidad de realizar ahorros, al restringir la posibilidad de que los CEE realicen transferencias al CEN de los partidos políticos exclusivamente para el pago de proveedores, de prestadores de servicios y de impuestos.

¹⁰ De conformidad con el artículo 41, tercer párrafo, base I, de la Constitución.

De ahí que se justifique que esta Sala Superior analice el fondo de la controversia.

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA.

A. ¿Cuál es el contexto de la controversia?

La controversia tuvo su origen en la resolución del CG del INE relacionada con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de Morena para el ejercicio dos mil veinte.

En dicha resolución se sancionó a Morena¹¹, entre otras cuestiones porque los CEE¹² hicieron diversas transferencias al CEN, con la finalidad de crear un fideicomiso para la compra o reparación de bienes inmuebles.

Para la autoridad administrativa electoral, lo anterior vulneró lo dispuesto en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, debido a que:

- El citado artículo solo prevé que los CEE pueden hacer transferencias al CEN por: a) pago de proveedores, b) pago de prestaciones de servicios y, c) pagos de impuestos; y

- Era evidente que las compras de bienes inmuebles eran a futuro, motivo por el que tampoco encuadraba en la norma citada.

En consecuencia, se ordenó al CEN devolver los recursos transferidos por los CEE, en un periodo máximo de sesenta días y, una vez devueltas dichas transferencias, deberían ser consideradas y reintegradas como remanente.

Inconforme con esa decisión, Morena alegó, entre otras cuestiones que las transferencias de ningún modo vulneraban el artículo 150 numeral 11 del Reglamento de Fiscalización; porque sí encuadraban en el supuesto de proveedores, aunado a que no existía disposición alguna en el Reglamento de Fiscalización que obligara a la devolución de los recursos.

¹¹ Con el 10% del monto involucrado por cada transferencia realizada por los CEE al CEN.

¹² En este caso, fueron los CEE de Baja California, Baja California Sur, Durango, Jalisco, Sinaloa y Sonora.



B. ¿Qué resolvió la Sala Guadalajara?

Confirmar la determinación del CG del INE, porque:

a. Las transferencias de recursos no encuadran en los supuestos previstos en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización

La Sala responsable señaló que el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización establece que las transferencias de recursos locales (CEE) a órganos federales (CEN), para el desarrollo de actividades ordinarias sólo está permitida para: **a)** Pago de proveedores; **b)** Pago a prestadores de servicios; y **c)** Pago de impuestos registrados en la contabilidad local.

Por lo tanto, consideró que, contrario a lo señalado por Morena, de los dictámenes consolidados respectivos y de la propia documentación presentada por el partido político, se advertía que éste no justificó que las transferencias al órgano federal encuadraran en esos tres supuestos.

Ello, porque el partido se había limitado a informar que las transferencias correspondían al pago de un fideicomiso para la adquisición y remodelación de bienes inmuebles propios de los CEE.

Aunado a lo anterior la Sala responsable, citando a la autoridad fiscalizadora, señaló que ésta fue enfática en cuanto a que la compra del inmueble que pretendía realizar el partido a través del fideicomiso era a futuro.

Por tanto, aun y cuando intentara realizar una vinculación de que dichos recursos serían para el pago de proveedores, no se estaría en el supuesto que señala el artículo 150, numeral 11 del CF, pues los tres supuestos solo resultan aplicables cuando se tengan registrados saldos en la contabilidad local, lo cual no ocurría.

Así, para la Sala Guadalajara dicha determinación fue ajustada a Derecho, porque la restricción prevista en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización ya había sido validada por Sala Superior en el SUP-RAP-51/2017 y acumulados.

SUP-REC-249/2022

De ahí que, según la Sala responsable, devenían claros los supuestos a los que debían limitarse las transferencias de los CEE al CEN, siendo claro en el caso que el partido no se había ajustado a lo dispuesto en el artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización.

C. ¿Qué alega el recurrente?

De la revisión de la demanda se advierte que la pretensión del recurrente es que se revoque la sentencia impugnada, a fin de que esta Sala Superior determine la racionalidad del artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, a partir de lo previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución.

Para sustentar su pretensión alega que la Sala responsable:

- a) Analizó sus agravios a partir de un estudio de legalidad cuando lo planteado versaba sobre temas de naturaleza constitucional.
- b) Señaló de manera incorrecta que el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización puede limitar el quehacer partidista de esa forma.
- c) No consideró que el principio de anualidad aplicado al fideicomiso resulta totalmente restrictivo, porque le impide generar ahorros y destinar recursos de manera eficiente a un fin lícito.

Así, señala que al solicitarle la comprobación de las compraventas que no se han realizado, tan solo por existir las transferencias con ese objeto, obliga material y necesariamente a que el partido las realice antes de finalizar el ejercicio fiscal, lo cual es restrictivo.

Finalmente, Morena expone agravios encaminados a evidenciar violaciones a los principios de exhaustividad, tipicidad, y *non bis in ídem*; así como la realización de un indebido cálculo del remanente.

D. ¿Qué decide esta Sala Superior?

I. Que los partidos políticos deben tener la posibilidad de generar ahorros para la consecución de sus fines

a. Planteamiento. El recurrente argumenta que la Sala Guadalajara señaló de



Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

manera incorrecta que el artículo 150 del Reglamento de Fiscalización puede limitar el quehacer partidista, pasando por alto que el principio de anualidad aplicado al fideicomiso resulta totalmente restrictivo.

Así, para el partido recurrente, la Sala responsable debió realizar un estudio de constitucionalidad de la norma cuestionada, al impedirle generar ahorros y destinar recursos de manera eficiente a un fin lícito, como lo es la creación del fideicomiso a través de los remanentes de los CEE para la compra de bienes inmuebles.

Además de que todos los fideicomisos deben regirse por la normativa aplicable y por las reglas que en materia de fiscalización emita el CG del INE.

b. Decisión

Esta Sala Superior considera **fundado** el agravio del recurrente, ya que la Sala Guadalajara indebidamente determinó que era correcta la aplicación del artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, a la luz del principio de anualidad, en el sentido de que los partidos políticos no pueden crear fideicomisos con los remanentes del gasto ordinario para la compra de bienes inmuebles, porque:

a) De una interpretación conforme del artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, a la luz de lo previsto en la Constitución sobre financiamiento de los partidos políticos, es posible determinar que esos entes jurídicos sí tienen la posibilidad de generar ahorros para programar la adquisición de bienes inmuebles, a partir del remanente de sus gastos ordinarios, siempre y cuando estos se ajusten a Derecho.

b) Interpretar la norma cuestionada de forma contraria hace que esta se vuelva irracional, al pasar por alto la naturaleza de las actividades ordinarias de los partidos políticos y, que no existe disposición constitucional ni legal que obligue a la devolución del remanente de gastos ordinarios.

c. Justificación

Para resolver la cuestión planteada es necesario tomar en consideración lo siguiente:

1. Financiamiento público¹³.

El artículo 41, Bases I y II, de la Constitución confiere a los partidos políticos la naturaleza de entes de interés público, cuyo fin esencial es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

A partir de la naturaleza y finalidades de los partidos políticos, el poder revisor de la Constitución estimó conveniente regular, en este ordenamiento, un régimen jurídico propio y específico que incluye lo relativo al otorgamiento y fiscalización de las prerrogativas.

El artículo en mención estatuye que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; asimismo, la ley secundaria ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia de esos recursos.

Por otra parte, la Ley de Partidos especifica que son derechos de éstos, recibir el financiamiento público -tanto federal como local- en los términos del artículo 41 de la Constitución y demás leyes aplicables¹⁴.

2. Reporte de ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

La Ley de Partidos señala que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias; los cuales comprenden los rubros siguientes¹⁵:

- a. El gasto programado con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer;

¹³ De conformidad con lo previsto en el artículo 41, tercer párrafo, base I, segundo párrafo y base II; y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución.

¹⁴ En el artículo 23, párrafo primero, incisos b) y d), de la citada Ley.

¹⁵ Artículo 72, párrafos 1 y 2, de la Ley citada.



- b. El gasto de los procesos internos de selección de candidatos y candidatas;
- c. Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares; y
- d. La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo.

3. Criterio del principio de anualidad

En la sentencia SUP-RAP-758/2017, la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos tienen la obligación de reintegrar el financiamiento público no erogado y el no comprobado.

Ello en atención a que a los partidos políticos les resultaba aplicable, entre otros, el principio de anualidad, de manera que, estando obligados a aplicar el financiamiento público para actividades ordinarias y específicas dentro del ejercicio para el que les fue entregado, tienen la obligación de devolver a la hacienda pública el monto de los recursos de origen público que no gastaron y aquellos que omitieron comprobar.

Lo anterior, porque el principio de anualidad que rige la administración del erario no contempla un régimen de excepción que les permita retener aquellos recursos no ejercidos en el periodo anual para el que les fueron asignados y, mucho menos que les otorgue el derecho para erogarlos en ejercicios posteriores.

d. Caso concreto.

A partir de lo establecido en el artículo 150, párrafo 11 del Reglamento de Fiscalización y del criterio establecido por la Sala Superior en el SUP-RAP-758/2017, tanto el CG del INE, como la Sala Guadalajara concluyeron que las transferencias realizadas por los CEE al CEN fueron indebidas, al no encuadrar en alguno de los tres supuestos de transferencia que establece (pago de proveedores, de prestadores de servicios y de impuestos), y al no ajustarse al principio de anualidad.

Lo anterior, porque el citado artículo señala textualmente lo siguiente:

“Los partidos políticos podrán realizar transferencias con recursos locales al Comité Ejecutivo Nacional o Comités Directivos Estatales para su operación ordinaria, exclusivamente para el pago de proveedores y prestadores de

servicios, Instituto Nacional Electoral fiscalización 167 y para el pago de impuestos registrados en la contabilidad local; en el caso de campaña genérica que involucre a un candidato federal y local, únicamente para el reconocimiento de gastos a la campaña beneficiada”.

Ahora bien, lo **fundado** del agravio radica en que para determinar si un partido político puede generar ahorros a través de un fideicomiso para la compra de bienes inmuebles, la Sala responsable debió considerar que: el artículo 41, base II, de la Constitución prevé un régimen jurídico propio y específico por cuanto hace al otorgamiento y fiscalización de los partidos políticos, del cual, no es posible desprender como consecuencia la obligación del reintegro de los recursos de los gastos ordinarios, en atención a lo siguiente:

1. La Sala Guadalajara incumplió con su obligación de hacer una interpretación conforme.

La Sala Guadalajara incumplió con su obligación de hacer una interpretación conforme del artículo cuestionado a la luz del régimen constitucional que regula la fiscalización de los partidos políticos en México, lo que tuvo como consecuencia que de forma incorrecta convalidara la aplicación e interpretación de una disposición del Reglamento de Fiscalización, sin advertir que esa norma admite una interpretación conforme a la Constitución.

Así, el precepto objeto de controversia, al ser analizado a la luz del principio de anualidad, restringe la posibilidad de los partidos políticos de generar ahorros para la consecución de sus fines respecto del gasto ordinario.

La aplicación del criterio emitido en la cadena impugnativa no puede sostenerse únicamente en el precedente emitido por esta Sala Superior en el SUP-RAP-758/2017, enunciando de manera general que en este se estableció la obligación de devolver los remanentes de los gastos en atención al principio de anualidad.

Ello, en atención a que, si bien se decretó dicha obligación, en ese precedente nunca fue materia de impugnación lo previsto en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización; así como tampoco fue tema de análisis la posibilidad de ahorrar de un partido político para la compra de bienes inmuebles, a través de un fideicomiso.



Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

Bajo esa óptica se estima que no se debió convalidar la aplicación del artículo 150, párrafo 11, del Reglamento de Fiscalización, a la luz del principio de anualidad, porque **lo correcto era realizar una interpretación conforme de ese numeral a la luz del artículo 41, bases I y II, de la Constitución que prevé los fines constitucionalmente válidos de los partidos políticos y, un régimen jurídico propio y específico en cuanto a la fiscalización de los recursos otorgados a estos.**

La interpretación constitucional ha partido del hecho de lograr la unicidad de sus contenidos, y la armonización del sistema de fuentes, por ello, un presupuesto lo constituye la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico.

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

En el caso concreto estamos ante un problema de indeterminación del Derecho, que posibilita la interpretación conforme, por la existencia de justificaciones o razones subyacentes a los mandatos normativos.

No se trata de excluir o establecer excepciones a las reglas, de manera discriminada y discrecional, sino que es el propio ordenamiento jurídico el que permite interpretar o dar sentido a las normas jurídicas en aquellos casos en los que **las reglas establecidas por el legislador o la autoridad administrativa con facultades reglamentarias no abarquen todos los supuestos** que en vía de acción se pueden presentar.

Es ampliamente reconocido en la justicia constitucional que los jueces pueden interpretar las reglas cuando algún supuesto está fuera del alcance de la prescripción normativa, siempre y cuando la interpretación sea acorde con los principios que informan o constituyen el sistema jurídico de que se trate, en este caso la norma de adecuación es la propia Constitución.

SUP-REC-249/2022

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

- Como se señaló, la Constitución prevé un régimen jurídico propio y específico, por cuanto al otorgamiento de prerrogativas y fiscalización de los partidos.

- La rendición de cuentas del financiamiento ordinario permanente tiene una naturaleza continua al tratarse de actividades que realizan los partidos políticos de forma preponderante para su sostenimiento operativo.

- La Ley de Partidos¹⁶ y el Reglamento de Fiscalización¹⁷ establecen la posibilidad de los partidos políticos de constituir fideicomisos para sus recursos líquidos y como supuesto de autofinanciamiento.

- La norma aplicada y cuestionada (artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización) prevé una salvaguarda para restringir las transferencias de los CEE a los órganos centrales de los partidos políticos.

- Al artículo 150, numeral 11, cabe interpretarlo de acuerdo con el criterio del objeto y la finalidad que busca la norma, que en el caso es que los órganos estatales de los partidos políticos no transfieran recursos a los órganos centrales, salvo en las tres excepciones previstas en la normativa.

- Esa disposición tiene como objeto y finalidad que los órganos estatales **gocen de autonomía en su funcionamiento y en la administración de sus recursos.**

- La norma del reglamento se puede interpretar conforme a la Constitución, en el sentido que los CEE pueden hacer transferencias de recursos a los órganos centrales cuando el objeto sea la adquisición o reparación de inmuebles,

¹⁶ En el artículo 57 del citado ordenamiento.

¹⁷ Artículo 113, del Reglamento de Fiscalización.



Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

precisamente porque esa actuación redundaría en beneficio de los propios órganos estatales.

- Esa interpretación garantiza el margen de libertad de administración de los recursos de los partidos políticos, porque permite planear y plantear estrategias para que esos entes políticos se robustezcan en las entidades federativas que se consideren pertinentes.

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

De ahí que, contrario a lo convalidado por Sala Guadalajara no se debe restringir el derecho que tiene el recurrente sobre la libertad financiera de presupuestar objetivos económicos que beneficien su patrimonio en el ejercicio fiscal en que recibió los recursos, en pleno apego al cumplimiento del destino de recursos.

2. Interpretar tal disposición de forma contraria hace que se vuelva irracional, pues se pasa por alto que:

a) Las actividades realizadas por los partidos políticos en los ejercicios fiscales ordinarios tienen como característica principal desarrollar actividades continuas y cumplir fines concretos.

b) La implementación del principio de anualidad genera la necesidad de ampliar los supuestos por los que los CEE pueden realizar transferencia al CEN, previstos en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización.

Importa señalar que antes de la implementación del principio de anualidad a la contabilidad de los partidos políticos, no se consideró necesario establecer motivo diverso para la que los CEE realizaran transferencias para la operación ordinaria al CEN del partido político a los previstos en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización (para el pago de proveedores y prestadores de servicios y para el pago de impuestos).

SUP-REC-249/2022

Lo anterior, representa una de las complejidades que se actualizan al instrumentar el reintegro de recursos no devengados de gasto ordinario y específico no ejercido, que afectó el modelo de fiscalización originalmente diseñado.

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

c) No existe disposición legal electoral que prohíba la constitución de fideicomisos, siempre y cuando se cumpla con los fines expresamente establecidos en la normativa para los partidos políticos, con las disposiciones electorales, fiscales y financieras aplicables.

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

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

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

Por lo expuesto, a fin de armonizar la obligación de los partidos políticos de realizar la devolución de remanentes, con la posibilidad de realizar transferencias de los CEE al CEN, prevista en el artículo 150, numeral 11 del Reglamento de Fiscalización, esta Sala Superior considera que la vulneración a dicha disposición reglamentaria (que limita solamente a tres supuestos: el pago de proveedores, de prestadores de servicios y el pago de impuestos) debe sancionarse únicamente como **falta formal**.



Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

Lo anterior, a fin de que los partidos políticos no vean restringidos los motivos para que los CEE destinen a su CEN recursos

Ello siempre y cuando se trate de fines lícitos, que los recursos se destinen a la realización de las actividades necesarias, permanentes y multianuales de los partidos, es decir, que se utilicen para la consecución de sus fines y para su permanencia.

Esto es, el destino de tales recursos sigue sujeto a las reglas de fiscalización.

Por tanto, se concluye que, en este caso concreto, Morena no está obligado a reintegrar a la Tesorería de la Federación los remanentes del financiamiento público destinados al fideicomiso para la compra de inmuebles que es materia de controversia en el presente asunto.

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

II. Argumentos de legalidad.

Por lo que hace a los argumentos de Morena encaminados a evidenciar violaciones a los principios de exhaustividad, tipicidad, y *non bis in ídem*; así como la realización de un indebido cálculo del remanente, esta Sala Superior considera inoperantes los agravios, porque no revisten temas de constitucionalidad alguno, sino que versa sobre temas de mera legalidad.

Aunado a que ha sido criterio de esta Sala Superior que la sola mención de violación a principios constitucionales no constituye un auténtico aspecto de constitucionalidad y tampoco actualizan de manera automática la procedencia del recurso.

III. Conclusión y efectos.

Conforme a lo expuesto al resultar **fundado** el agravio del recurrente, respecto de la interpretación restrictiva del artículo 150 del Reglamento de Fiscalización,

SUP-REC-249/2022

lo procedente es **revocar lisa y llanamente, en lo que fue materia de impugnación:**

a) La sentencia SG-RAP-21/2022 y acumulado y,

b) La resolución del CG del INE relacionada con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y egresos de Morena, correspondientes al ejercicio dos mil veinte.

Ahora bien, no se pasa por alto que en la sentencia SUP-RAP-758/2017 esta Sala Superior estableció la obligación de los partidos políticos de devolver el financiamiento ordinario no devengado, que es el criterio contrario al que aquí se resuelve.

No obstante, la presente ejecutoria propone una nueva reflexión a ese respecto, en tanto se establece una excepción al principio de anualidad para los fidecomisos destinados a la adquisición y mejora de bienes inmuebles.

Lo anterior se traduce en un ejercicio más eficiente del financiamiento que reciben los partidos políticos como entidades de interés público.

Ello en el entendido que el manejo, destino, registro y comprobación de tales recursos serán vigilados, verificados y fiscalizados por el CG del INE, como parte de funciones en materia de fiscalización.

Por lo expuesto y fundado se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos precisados en esta ejecutoria.

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.

Así, por ***** de votos lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

NOTA PARA EL LECTOR

Este proyecto es información reservada, porque está relacionado con un proceso deliberativo de un expediente judicial que no ha causado estado ni se ha concluido.¹⁸

Las magistradas y los magistrados, incluido el Ponente, así como el secretariado, y en general cualquier persona servidora pública del TEPJF deben guardar la secrecía sobre el proyecto, así como a no divulgar, usar, utilizar, transmitir, reproducir, total o parcialmente, su contenido,¹⁹ a fin de garantizar el debido proceso²⁰.

Actuar contrariamente a lo señalado, puede ser causa de responsabilidad administrativa y ser sancionado con amonestación, sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación.²¹

Asimismo, puede ser motivo de una conducta ilícita y perseguida por las autoridades penales, que puede ameritar de 2 a 7 años de prisión.²²

De igual manera, al ser información reservada²³, tampoco los particulares pueden usar, divulgar, transmitir, difundir el documento, parcial o totalmente, aun cuando hayan tenido acceso al mismo.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

¹⁸ Artículo 113, fracciones VIII y XI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁹ Artículos 131, fracción VIII, 136 y 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 49, fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 206, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2.6 y 2.8 del Código Modelo de ética Judicial Electoral, así como 4.9 del Código de ética del Poder Judicial de la Federación.

²⁰ Artículo 113, fracción X, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

²¹ Artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y

²² Artículo 214, fracción IV, del Código Penal Federal.

²³ Artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.