

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECÓNICAS, A.C.



RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO  
MECANISMO DE CONSOLIDACIÓN PARA UNA FISCALIZACIÓN  
INTEGRAL EFICIENTE.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CARLOS MANUEL VÁZQUEZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: MTRO. FLORENCIO VALLADARES  
ZAMBRANO

CIUDAD DE MÉXICO

MAYO, 2019

*A mis padres, Irma y José Manuel, por su amor incondicional y nunca perder la fe en mí.*

*A mis hermanos, Saily y Emmanuel, por animarme [a su manera] a terminar mis metas.*

*A mi amigo Florencio, por recordarme que soy capaz de todo lo que me proponga y enseñarme a amar lo que soy.*

*Al CIDE, por eliminar las barreras materiales y económicas en mi desarrollo profesional.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SU RÉGIMEN FISCAL ACTUAL.....</b>	<b>17</b>
<i>a. Definiciones de teoría política de lo que debe entenderse por “partido político”. .....</i>	<b>18</b>
<i>b. Definición jurídica de “partido político”, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....</i>	<b>23</b>
<i>c. Régimen fiscal actual de los partidos políticos. ....</i>	<b>38</b>
1. <i>Ley General de Partidos Políticos.....</i>	<b>38</b>
2. <i>Ley del Impuesto sobre la Renta.....</i>	<b>42</b>
3. <i>Reglamento de Fiscalización del INE.....</i>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO II. CASOS REALES QUE DEMUESTRAN LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL PARA PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>50</b>
<i>Caso 1. Uso de empresas fantasma por parte de partidos políticos. ....</i>	<b>51</b>
1. <i>¿Qué pasaría si hubiera un régimen fiscal para partidos políticos? .....</i>	<b>65</b>
<i>Caso 2. Depósitos en efectivo a partidos políticos. ....</i>	<b>75</b>

1. Características fácticas de los ingresos de Fideicomiso “Por los demás” de Morena. ....	82
2. Características fácticas de los egresos de Fideicomiso “Por los demás” de Morena. ....	85
3. ¿Qué pasaría si hubiera un régimen fiscal para partidos políticos? .....	95
i. Efectos fiscales del Fideicomiso que habría recibido el donativo:.....	96
ii. Efectos fiscales de la institución bancaria que habría recibido los depósitos en efectivo: .....	99
iii. Efectos fiscales para el aportante persona física que habría realizado el donativo.....	100
iv. ¿Y los efectos de la Ley antilavado?.....	101

<b>CAPÍTULO III. PROPUESTA DE CONTENIDOS MÍNIMOS DEL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL PARA PARTIDOS POLÍTICOS .....</b>	<b>106</b>
<b><i>a. Los sujetos que regularía el régimen fiscal especial para partidos políticos. ....</i></b>	<b>107</b>
1. Sujetos obligados .....	107
2. Autoridades competentes .....	108
<b><i>b. Las competencias de las autoridades responsables .....</i></b>	<b>110</b>
<b><i>c. Sanciones que prevería el régimen fiscal especial de partidos políticos. ....</i></b>	<b>114</b>

<i>d. Criterios mínimos para los recursos de apelación que contemplaría el régimen fiscal especial de partidos políticos. ....</i>	<b>116</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>123</b>
<i>a. Bibliografía de referencia .....</i>	<b>132</b>

## INTRODUCCIÓN

Los temas relacionados con la política en México no siempre han sido de mi agrado. Ver cómo una y otra vez ciertas actividades que cometen los partidos políticos terminan impunes me enoja. Parece que las decisiones del Instituto Nacional Electoral o del Tribunal Electoral siempre están cargadas de otro tipo de intereses que no tienen nada que ver con la legalidad.

Innumerables son los casos en los que, pareciera se descubren los mecanismos de corrupción, y la multa, que según pretende disminuir esos actos a futuro, es como quitarle un dulce a un niño. Todos ubicamos los tan famosos casos de *Pemexgate*, *Amigos de Fox*, *Monex*, entre otros muchos, en donde el sentir como mexicano es que los partidos pueden hacer lo que sea sin repercusiones.

A veces, como en los partidos de un mundial, también llevo a emocionarme. La investigación de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral parece suficiente, el Consejo General de dicho Instituto avala dicha resolución casi por unanimidad, se sanciona equilibradamente en función del acto ilegal cometido; pero, como en todos los

partidos de octavos de final en los que juega México, llega el Tribunal Electoral con influencias políticas y de poder, que me terminan decepcionando peor de lo que estaba. Todo se resume a: “- Resolución infundada. - ¿Por qué motivo? - No se efectuó una revisión exhaustiva”.

Entonces, ¿qué pasa? ¿debo conformarme con que en cada campaña federal la creatividad evasora e ilegal de los partidos políticos termine por ser ignorada? ¿debería resignarme? ¿es todo lo que se puede hacer? ¿así es la política en México?

En un inicio, en mi vida profesional como asesor en el área de planeación fiscal para empresas privadas, las respuestas a las preguntas anteriores siempre eran un “sí”. Sin embargo, al ser invitado a colaborar en el área financiera de uno de los partidos políticos con mayor historia en el país, mi apatía y conformismo a pensar que la política en México era así y que no se podía hacer nada, cambió totalmente.

Durante las actividades que realizaba en finanzas, mi experiencia anterior fomentó mi creatividad. Una y otra vez imaginaba ¿qué pasaría si los Informes ordinarios o de campaña de los partidos políticos los revisara el Servicio de Administración Tributaria?

Algunos me tacharon de loco, que mi idea no tenía fundamento legal alguno y que eso no sucedería jamás. Para empezar, el argumento en contra que siempre me decían era: ¿cómo lograría que el Servicio de Administración Tributaria participara en temas electorales? ¿cómo una autoridad fiscal se iba a involucrar en asuntos que sólo le competían al Instituto Nacional Electoral? ¿cómo una autoridad con fines recaudatorios iba a revisar ingresos y gastos provenientes mayoritariamente de recursos públicos?

Parece que el tiempo ha sido mi aliado, pues en este año 2019, quien sigue sosteniendo esas preguntas no está al tanto de los medios de comunicación. En todos lados ahora se lee:

- a. Que el Instituto Mexicano del Seguro Social iniciará sus facultades de comprobación a fin de verificar que los partidos políticos hayan pagado sus contribuciones de seguridad social.
- b. Que el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha iniciado pláticas con el Jefe del Servicio de Administración Tributaria para coordinar las fechas de pago de impuestos por parte de los partidos políticos.



c. Que el mismo Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha dado aviso que existen partidos que no han pagado impuestos que ascienden a más de 400 millones de pesos, pero les ha dado un plazo para pagar en abonos.

Entonces, ¿realmente el Servicio de Administración Tributaria es ajeno a las actividades que realizan los partidos políticos por no ser una autoridad electoral? ¿Es verdad que no tiene facultades para revisar a un partido político? ¿Cuáles son las obligaciones fiscales de un partido político?

Es justo en este planteamiento del problema que, desde un punto de vista científico y académico, mi imaginación concretó la presente tesina. De un ¿qué pasaría si el Servicio de Administración Tributaria revisara los informes de ingresos y egresos ordinarios y de campaña de los partidos políticos?, ahora digo: Es urgente la participación del Servicio de Administración Tributaria en la revisión, desde un punto de vista fiscal, de los informes anuales ordinarios, informes de campaña y, en general, de la contabilidad de los partidos políticos con el fin de que México cuente con un mecanismo de fiscalización efectivo, integral y multiinstitucional.

¿Cuáles han sido los retos para poder demostrar la necesidad de participación de autoridades fiscales en las actividades de actores políticos, cuya visión únicamente se aborda en materia electoral? Muchos. Principalmente, el mayor reto que se tiene para demostrar una nueva visión de un partido político como un sujeto obligado en temas fiscales es la casi nula bibliografía y, claramente, la inexistente participación de las autoridades fiscales en la revisión de algún acto efectuado por partidos políticos.

Por tal motivo, si realmente quería proponer este tema novedoso como una herramienta no explorada que funcionaría eficaz y eficientemente en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, no quedaba más que demostrar, a través de casos prácticos ya resueltos por las autoridades electorales, qué resoluciones hubieran dictado las autoridades fiscales en caso de que éstas tuvieran implementados los mecanismos de verificación que ya utilizan con otro tipo de contribuyentes (que dicho sea de paso, los contribuyentes que se usaron en el contraste son personas morales sin fines de lucro que tienen objetos sociales específicos de interés social).

Para poder demostrar la hipótesis antes mencionada y convencer a los demás que efectivamente un régimen fiscal a un actor político es una herramienta no explorada ni explotada que le hace falta al procedimiento de fiscalización actual, era necesario salir de la caja en materia electoral que se tiene preconcebida en los partidos políticos y abrir el panorama al universo fiscal en donde también los partidos políticos tienen su participación.

Si bien la idea era disminuir las telarañas electorales y políticas de lo que es un partido político, mi tesina no podía iniciar en otro lado que no fuera abordar las definiciones existentes en esa materia.

Por tal motivo, el primer Capítulo de esta tesina tiene como fin demostrar que existen múltiples definiciones de lo que es un partido político desde un enfoque de su funcionamiento, su importancia social, política, de fomento a la democracia, etc. Sin embargo, ningún autor o autoridad han definido, ni en un vago acercamiento, que los partidos políticos también son sujetos al escrutinio y revisión de autoridades fiscales.

Adicional a esto, dicho Capítulo integra de diversas disposiciones legales primarias y secundarias (tanto en materia

electoral como fiscal), cuál es el régimen fiscal actual de los partidos políticos, con el fin de demostrar que: i) el mismo es tan escueto y tan básico, que no ha evolucionado a la par con el régimen de fiscalización que los partidos cuentan en materia electoral,<sup>1</sup> y ii) que el régimen fiscal actual de los partidos políticos tiene una laguna respecto a las facultades y atribuciones de las autoridades fiscales para revisar, desde un punto de vista fiscal, operaciones de partidos políticos.

Una vez que se señala la situación actual del régimen fiscal de los partidos políticos, inicia el tema medular de mi tesina:

Demostrar que, si se creara un régimen fiscal aplicable a los partidos políticos, cuya madurez sea similar al régimen de fiscalización, dicho régimen sería una herramienta eficiente para la fiscalización de los recursos que administran los partidos políticos. Lo anterior, debido a que se involucraría en la revisión del origen y destino de recursos a una autoridad que tiene probada experiencia en detectar mecanismos de evasión

---

<sup>1</sup>Tan sólo para ejemplificar la no paridad en la evolución del régimen de fiscalización en materia electoral con el régimen fiscal, desde la creación del Instituto Nacional Electoral en 2014, el régimen fiscal actual de los partidos políticos no se ha modificado (esto sin considerar las modificaciones que en materia de comprobantes fiscales se han elaborado, las cuales resultan aplicables a todo tipo de contribuyentes).

fiscal, fraude en simulación de operaciones y el uso de recursos de procedencia ilícita.

Como fue comentado anteriormente, uno de los retos fue ¿cómo demostrar que algo es eficiente y necesario si no hay algún caso real que lo demuestre? Únicamente haciendo comparaciones de los efectos fiscales que algunos contribuyentes tienen actualmente bajo su régimen fiscal y asumir que el mismo régimen es aplicable a los partidos políticos.

Por esta razón, en el Capítulo II de esta tesina se abordan dos casos que fueron resueltos por autoridades electorales, cuyos hechos tendrían implicaciones fiscales distintas a las resueltas en materia electoral, si éstos los hubieran realizado personas morales sujetas a un régimen fiscal particular (personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles).

Ahora bien, la comparación entre dichas personas morales y los partidos políticos no fue arbitraria, ya que en ambos casos son personas morales definidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta como no lucrativas, que tienen un objeto social primordialmente de interés social o público y, que sus

aportaciones no generan efectos fiscales de acumulación de ingresos, ni para ellos como personas morales ni para sus miembros.

Con base en estos dos casos, el Capítulo II de esta tesina demuestra que si existiera un régimen fiscal para partidos políticos que contara con los mismos mecanismos de compulsa de información que el Servicio de Administración Tributaria ya implementa a otros contribuyentes, dicho régimen podría ayudar a determinar el origen y destino, desde un punto de vista fiscal, de los recursos que administran los partidos políticos.

De esta manera el Servicio de Administración Tributaria utilizaría las herramientas de identificación de evasión fiscal, fraude por simulación de operaciones y el uso de recursos de procedencia ilícita que ya tiene en funcionamiento, en las operaciones que realizan los partidos políticos.

Con la creación y ejecución de este régimen fiscal multiinstitucional, estoy convencido que se reducirían los incentivos que tienen los partidos políticos para el derroche de recursos públicos o la utilización de financiamiento alternativo en campañas políticas, entre otros tantos incentivos que tienen y

que los ciudadanos nos enfadamos cada vez que nos enteramos que los partidos políticos quedan impunes de sus actos.

Las herramientas y mecanismos que ya tiene el Servicio de Administración Tributaria incluyen todos aquellos mecanismos tanto informativos, de avisos, así como de emisión de comprobantes fiscales cuyo objetivo es realizar cruces de información entre los contribuyentes y tener información certera y veraz respecto del verdadero origen y destino de los recursos.

Con base en estos dos casos, con sus implicaciones reales en materia electoral y sus implicaciones imaginarias en materia fiscal, se demuestra en el Capítulo II que es urgente implementar un régimen fiscal especial a los partidos políticos, cuyo fin no será recaudatorio, sino meramente de verificación respecto del origen y destino de los recursos de los partidos políticos; verificación que además efectuarían autoridades fiscales con alto nivel técnico especializado que auxilien al Instituto Nacional Electoral en la fiscalización de recursos, desde un ámbito fiscal.

Una vez demostrado que un régimen fiscal para partidos políticos puede ser útil para la fiscalización de los ingresos y

gastos de dichos actores políticos en el ámbito electoral, el Capítulo III tiene como objetivo sentar las bases argumentativas para el diseño de la normatividad fiscal.

Como se ha comentado, los casos del Capítulo II cuentan con implicaciones fiscales de los mecanismos que el Servicio de Administración Tributaria cuenta implementados en otro tipo de contribuyentes, por lo que en el Capítulo III se abordan las propuestas acerca de los sujetos que deberá regular dicho régimen; las competencias que tendrán las autoridades involucradas; las obligaciones mínimas de cada uno de los sujetos de dicho régimen; sanciones y criterios mínimos para los recursos de apelación.

En el Capítulo III de esta tesina se propone que los sujetos que deberán ser regulados por el régimen fiscal sean los siguientes:

a. Todos aquellos actores políticos (partidos, agrupaciones, coaliciones y candidatos) ya sujetos a la fiscalización del Instituto Nacional Electoral, es decir, que actualmente reciban financiamiento público para realizar actividades de índole electoral.



b. Personas físicas o morales que brinden servicios o proporcionen bienes a partidos políticos (proveedores).

c. Instituciones bancarias en donde los actores políticos (partidos, agrupaciones, coaliciones, candidatos, etc.) tengan abiertas sus cuentas bancarias.

En cuanto a autoridades responsables, si bien es cierto que la propuesta del Capítulo III es involucrar al Servicio de Administración Tributaria en la fiscalización de los partidos políticos, no se descarta que en el ámbito de las competencias que se tienen actualmente, una fiscalización integral debería contemplar la participación de diversas autoridades, tales como: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Procuraduría General de la República, entre otras instituciones que cuentan con áreas especializadas en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Respecto de las competencias de las autoridades responsables, el Capítulo III propone que el régimen fiscal tenga un fin de verificación de operaciones y no un fin recaudatorio, por lo que las competencias que se le atribuirían al Servicio de

Administración Tributaria son encaminadas a contar con las herramientas para realizar compulsas entre los sujetos de este régimen y confirmar el origen y destino de los recursos.

En este sentido, en el Capítulo III se propone que los actores políticos sujetos a este régimen tengan las siguientes obligaciones:

a. Emitir comprobantes fiscales a las personas físicas de las que reciban aportaciones, sin importar la forma de pago e informen de aquellas aportaciones que se hayan recibido en efectivo y en especie.

c. Presentar una declaración anual en donde informen los ingresos obtenidos (tanto de financiamiento público como de financiamiento privado) y gastos efectuados durante el ejercicio.

d. Presentar declaraciones informativas respecto de las operaciones efectuadas con proveedores.

Las personas físicas que aporten recursos a los partidos políticos tendrán la obligación de informar en su declaración

anual el monto total que hayan aportado durante el ejercicio correspondiente.

Para el caso de las instituciones financieras que tengan abiertas cuentas a nombre de alguno de los actores políticos sujetos a este régimen, o a alguna parte relacionada de éstos, deberá presentar avisos respecto de aquellos depósitos o retiros en efectivo, así como los cheques de caja que se realicen en las mismas.

El Capítulo III también propone un procedimiento para confirmar la materialidad de las operaciones que los sujetos obligados registren en su contabilidad. En caso de que, durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral encuentre indicios que reflejen una falta de materialidad en las operaciones, dicha Unidad podrá solicitar la intervención del Servicio de Administración Tributaria, a fin de que esta autoridad confirme si el proveedor que llevó a cabo el servicio o proporcionó el bien a un sujeto obligado cometió un delito de defraudación fiscal al simular operaciones.

Con el fin de que el régimen fiscal no se considere como una cacería de brujas cuya única intención es erosionar el

financiamiento que reciben los partidos políticos, el Capítulo III propone que las sanciones en materia fiscal serán las mismas que ya se encuentran establecidas en las disposiciones fiscales, cuya aplicación a los sujetos obligados de este régimen fiscal dependerá de las omisiones o faltas que se descubran.

Sin embargo, será necesario que el régimen fiscal que se propone armonice los procedimientos de auditoría del Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Nacional Electoral, a fin de que las conclusiones de la autoridad fiscal se puedan obtener durante el plazo que la autoridad electoral cuenta para la emisión de sus resoluciones. Esto resultará indispensable para auxiliar desde el ámbito fiscal el proceso de fiscalización que realiza el Instituto Nacional Electoral en el plano electoral.

Por último, el Capítulo III también aborda la necesidad de que este régimen fiscal cuente con criterios procedimentales respecto de los recursos de apelación con que cuentan los sujetos obligados. Podría ser el caso que, en la implementación de este régimen, existan actos de autoridades electorales cuya motivación provenga exclusivamente de resoluciones de autoridades fiscales.

El Capítulo III propone que, si en algún caso una autoridad electoral haya emitido una resolución no favorable a un actor político, cuya motivación se encuentre sustentada exclusivamente en conclusiones, auditorías o en algún otro acto de autoridad en materia fiscal, el sujeto obligado deberá, en primer lugar, presentar un recurso en contra del acto de autoridad en materia fiscal ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Hasta que dicho recurso se encuentre fundado, el sujeto obligado podrá presentar un recurso en materia electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismo que deberá ser resuelto infundado, lisa y llanamente, al carecer de la motivación fiscal que lo sustentaba.

De esta manera, al final de esta tesina, lo que se concluye es que la creación de un régimen fiscal especial hacia los partidos políticos fomentará una mejor fiscalización, desde un punto de vista de eficiencia y eficacia, ya que no se está creando un nuevo instituto o ensanchando la burocracia, sino que el costo de la implementación de esta propuesta resultaría menor, ya que se están utilizando los mecanismos que el Servicio de Administración Tributaria ya tiene para realizar compulsas y verificar el origen y destino de recursos, tanto públicos como privados, que operan los partidos políticos.

## **CAPÍTULO I. Definición de partidos políticos y su régimen fiscal actual.**

Como se mencionó en la Introducción de la presente tesina, existen múltiples definiciones que tratan de explicar el funcionamiento de un partido político, pero sólo existen definiciones desde un enfoque de teoría política o electoral; sin embargo, no existe un acercamiento al tratar de definir qué es un partido político desde un punto de vista fiscal.

El presente Capítulo tiene como objetivo resumir las definiciones existentes de “partido político” y la razón de por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los define como “entidades de interés público”; se demostrará que todas las definiciones existentes, únicamente se han enfocado a definir a los partidos como actores políticos sujetos al escrutinio de fiscalización electoral; sin embargo, ninguna de éstas tiene indicio alguno respecto a señalar que los partidos políticos también deben ser considerados dentro de la revisión de autoridades fiscales por las operaciones que realizan.

Por este motivo, una vez que se señale que existe una laguna en ley respecto a la facultad de las autoridades fiscales para revisar las operaciones que realizan los partidos políticos, se

señalarán las actuales obligaciones fiscales contenidas en la Ley General de Partidos Políticos, la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como algunos artículos del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, a fin de demostrar que, si bien existe un régimen fiscal a partidos políticos, éste no es suficiente para realizar una fiscalización integral de los ingresos y gastos que los partidos políticos efectúan, tanto de financiamiento público como de financiamiento privado.

***a. Definiciones de teoría política de lo que debe entenderse por “partido político”.***

Existe una pluralidad de definiciones respecto a los partidos políticos, cada una de ellas pretende comprender, de forma detallada, la esencia de los mismos, sus características, ya sea como estructura corporativa o como medio ideológico.

Los partidos políticos son el producto de una pluralidad de ideologías inmersas en los Estados. En un primer momento fueron estudiados en el ámbito sociológico por ser fenómenos dentro de las democracias modernas. Sin embargo, con el paso del tiempo y derivado del papel que desempeñaron, ingresaron al plano político y electoral.

Ostrogorski define a los partidos políticos de la siguiente manera: “Un partido es, por naturaleza, una combinación libre de ciudadanos que, como cualquier otra, escapa a toda injerencia exterior mientras no contravenga la ley común.”<sup>2</sup>

La anterior definición dimensiona a los partidos políticos como un conjunto de individuos con fines políticos que cuentan con cierta autonomía dentro del Estado, siempre que sus actividades no vayan en contra de la ley.

Michels señala que los partidos políticos son entes que solo buscan poder dentro de la democracia al afirmar que: “El partido moderno es una organización de lucha en el sentido político del término y, como tal, debe adaptarse a las leyes de la táctica.”<sup>3</sup>

Por su parte, Max Weber dice que:

“Llamamos partidos a las formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus

---

<sup>2</sup>Ostrogorski, Moisey, *La democracia y los partidos políticos*, (Madrid: Trotta, 2008), p. 29.

<sup>3</sup>Michels, Roberto, *Los partidos políticos* (Buenos Aires – Madrid: Amorrortu Editoriales, 2008), tomo I, p 88.



miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de las ventajas personales o ambas).”<sup>4</sup>

A diferencia de los primeros autores antes mencionados, Weber tiene la idea de que los partidos políticos son medios de empoderamiento para los dirigentes de los mismos y, a partir de este hecho, los miembros de los partidos buscan la realización de ciertos fines políticos o personales.

Por otro lado, Sigmund Neumann afirma:

“En resumen, podemos definir al “partido político” en general, como una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del Gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza, es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Weber, Max, *Economía y Sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), p. 299.

<sup>5</sup>Neuman, Sigmund, *Partidos políticos modernos* (Madrid: Tecnos, 1965), p. 597.

En ese orden de ideas, podemos deducir que, desde un punto de vista de teoría política, los partidos políticos son asociaciones de individuos que unen sus esfuerzos para la consecución de ciertos fines políticos, entre los que se encuentra: la supervivencia de los mismos, el aumento de su militancia, así como el empoderamiento de ideologías en un Estado.

Lo anterior, se complementa con la definición de Manuel Alcántara Sáez, que al respecto expresa que los partidos políticos son:

“El grupo de individuos que, compartiendo ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizada mínima, vinculan a la sociedad y al régimen político de acuerdo con las reglas de éste para obtener posiciones de poder o influencia mediante elecciones.”<sup>6</sup>

En la definición antes mencionada podemos observar que se acumula, además del carácter asociativo de los partidos políticos, la existencia de un principio ideológico y una estructura organizada que se encuentra, de cierto modo,

---

<sup>6</sup>Alcántara Sáez, Manuel, *Partidos Políticos Latinoamericanos* (México: Gernika, 2006), 2a. ed., pp. 29-30.

limitada por el Estado, con la finalidad de obtener mayor representación política.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana, los partidos políticos son “grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros.”<sup>7</sup> Dicho de otro modo, “una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para ello cuentan con una organización permanente.”<sup>8</sup>

Como se puede observar hasta este punto, las definiciones de lo que se entiende por partido político únicamente incluyen características de estos desde la perspectiva de su participación en la vida democrática, su influencia como actores políticos y su capacidad para congregar a grupos de personas con una misma ideología. Sin embargo, en ningún momento se han visto definiciones que contemplen la sujeción de los partidos políticos a algún régimen fiscal o que éstos se encuentren

---

<sup>7</sup>Javier Patiño Camarena y Miguel Carbonell, “Partidos Políticos”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (México: IIJ-UNAM-Porrúa, 2004), Tomo V, 2a, ed., p. 117.

<sup>8</sup>Ibidem, p. 455.

obligados a demostrar financieramente o fiscalmente sus actuaciones.

Ahora bien, el primer acercamiento respecto a lo que se debe entender por “partido político” en el derecho mexicano se encuentra directamente plasmado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta definición constitucional se abordará a continuación.

***b. Definición jurídica de “partido político”, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la fuente del derecho electoral en el país. El primer texto del artículo 41 de la Carta Magna de 1917 no hacía mención respecto de los partidos políticos ni su definición, puesto que en esa época se consideraba a la actividad política y electoral como una función primordialmente atribuida a los ciudadanos y únicamente se regulaba dicha actividad a través de leyes secundarias.

Ahora bien, el término “partido político” fue plasmado por primera ocasión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el año 1963, como resultado de la implantación del sistema de diputados de partido. En ese año

se plasmaron obligaciones y responsabilidades a los partidos políticos que, al haber postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acordaran que los diputados o senadores electos no se presentaran a ocupar el cargo.

En 1977, durante diversas sesiones celebradas en la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos, existió el consenso de incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los principios bajo los cuales se debían regir los partidos políticos y las garantías necesarias para la existencia de éstos. Al quedar como órganos originarios del texto constitucional, los partidos políticos contarían con un grado de permanencia e inmutabilidad, ya que serían reconocidos desde la Ley Fundamental mexicana como los únicos entes canalizadores de la participación ciudadana del país.

Tiempo después, en el dictamen de las comisiones del Senado de la República, se debatió la idea de que los partidos políticos debían ser considerados como:

- a. Organismos intermedios entre los ciudadanos y el Estado.
- b. Indispensables para la existencia de la democracia.

c. Promotores de la agrupación de personas con ideología similar, con el propósito de que éstas influyan a través de su acción en las decisiones del país.

d. Un medio organizado que evitara las formas violentas que atentan contra el estado de derecho.

Con base en lo anterior, después de los dictámenes y aprobaciones, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalaba, en su apartado segundo, que los partidos políticos son entidades de interés público y, asimismo, estableció la forma en la que debían intervenir en el proceso electoral del país.

Con el fin de poder reconocer el por qué se definió en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977 a los partidos políticos como “entidades de interés público”, es importante mencionar lo que se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma. En esa exposición de motivos, el presidente José López Portillo manifestó que los partidos políticos debían ser entidades de interés público por lo siguiente:

“Aparecen conceptuados [...] como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en

hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.”<sup>9</sup>

Como se puede observar, el efecto que se buscaba en la reforma en los partidos políticos fue “regular su existencia y funciones en la ley fundamental para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, asegurar su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>José López Portillo, “Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Informativa de la CFE*, 4 de octubre de 1977, sección Reforma Política, p. 12.

<sup>10</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Sentencia, voto particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y voto de minoría de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, en las Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 promovidas por el Partido Político Estatal Alianza por Yucatán y por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, respectivamente, en contra del Congreso del Estado de Yucatán y el Gobernador de la propia entidad, 5 de octubre de 2006. Diario Oficial de la Federación, lunes 28 de mayo de 2007, p. 54.

<https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%ABlico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&>

La idea de elevar a rango constitucional a los partidos políticos fue con “la intención de garantizar su existencia, ya no como organizaciones surgidas de la sociedad y mantenidas por individuos o grupos de población identificados con sus propuestas políticas (interesados en un desarrollo y crecimiento individual o privado), sino como organismos “imbricados en la estructura del Estado como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público”.”<sup>11</sup>

De esta forma, el carácter de “entidades de interés público” que se les reconoció a los partidos políticos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “sirvió para obligar al Estado a asegurar las condiciones para su desarrollo, propiciar y suministrar elementos suficientes [incluyendo los elementos de financiamiento a través de recursos públicos] para realizar sus fines y coadyuvar en la democracia y forma de gobierno.”<sup>12</sup>

---

sig=ACfU3U1LM\_ELc8XLGQYsGKFhua-CxpKwqw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiL5Kzg47ziAhUUuZ4KHQB8DuwQ6AEwAnoECAkQAQ (consultado el 27 de mayo de 2019).

<sup>11</sup>Paulina Fernández Christlieb, “El Partido Político en el Discurso del Gobierno Mexicano, en *Jornadas Anuales de Investigación, 2005* (México: UNAM – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006), 1ª Edición, p. 93.

<sup>12</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y Asus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Sentencia, voto particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y voto de minoría de



Después de este reconocimiento constitucional, se abrió paso a la intervención directa del gobierno en el funcionamiento y existencia de los partidos políticos, crearles regímenes de fiscalización con objeto de confirmar que dichos recursos otorgados se destinaran efectivamente a la consecución de su objeto, así como el derecho diversas prerrogativas monetarias y en especie (obligó al Estado a garantizar recursos públicos a favor de los mismos).

Después de estos procesos evolutivos del régimen democrático de partidos, el texto vigente del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos definió a los partidos políticos como:

---

los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, en las Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 promovidas por el Partido Político Estatal Alianza por Yucatán y por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, respectivamente, en contra del Congreso del Estado de Yucatán y el Gobernador de la propia entidad, 5 de octubre de 2006. Diario Oficial de la Federación, lunes 28 de mayo de 2007, p. 54.

[https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%BAblico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&sig=ACfU3U1LM\\_Elc8XLGQYsGKFhua-CxpKwqw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiL5Kzg47ziAhUUuZ4KHQB8DuwQ6AEwAnoECAkQAQ](https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%BAblico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&sig=ACfU3U1LM_Elc8XLGQYsGKFhua-CxpKwqw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiL5Kzg47ziAhUUuZ4KHQB8DuwQ6AEwAnoECAkQAQ) (consultado el 27 de mayo de 2019).

“[...] entidades de interés público [que] tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo [...]”<sup>13</sup>

En ese orden de ideas, en una aproximación sobre lo que debe entenderse por “entidad de interés público”, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas define como “interés público”, “al conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad, protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.”<sup>14</sup>

Carla Huerta señala que:

*“El concepto de “interés público”, actúa como justificante de determinadas acciones por parte del Estado. Es un concepto amplio y opera como cláusula*

---

<sup>13</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019), artículo 41, fracción I.

<sup>14</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico mexicano* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Porrúa, 1996), t. III, p. 1779.

*general que habilita la actuación pública en nombre de un bien jurídico general protegido por el ordenamiento. Puede identificarse el interés público, en términos generales, con alguno de los fines que persigue el Estado y marca los parámetros de la actuación a la que la administración pública ha de sujetarse [...]*<sup>15</sup>

De lo anterior podemos afirmar que el Estado interviene en la actividad de los partidos políticos, habilitándolos constitucionalmente, y los faculta para atender las exigencias sociales, políticas y económicas, ya que requieren una regulación jurídica específica.

Ahora bien, tanto el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han emitido posicionamientos relacionados con lo que debe entenderse como partido político, así como la intención de que éstos se definan como “entidades de interés público”. Por sólo citar una de las múltiples veces que han usado dichos posicionamientos dentro de sus resoluciones, se retoma textualmente lo señalado en el expediente SUP-JDC-2425/2007 y acumulados:

---

<sup>15</sup>Carla Huerta Ochoa, “El concepto de interés público y su función en materia de Seguridad Nacional”, en *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (México: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídica, 2007), p. 134.

“[...] la constitucionalización de los partidos políticos tuvo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y de encomendarles, como tales, la calidad de intermediarios entre los ciudadanos como titulares de los derechos políticos y los órganos públicos, con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos, a fin de alcanzar el más alto fin de perfeccionar la democracia representativa, como sistema para elegir a los gobernantes y como sistema de vida de los mexicanos.

Esto es, los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos reconocidas desde la Ley Fundamental, están llamados a realizar funciones preponderantes e indispensables en la vida pública, política y electoral de la nación; por eso su calidad de entidades de interés público, pero sin considerarse como órganos del Estado. Se les confía una contribución relevante en las tareas que el poder público debe desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos. Por tal motivo, la forma de gobierno del Estado Mexicano se constituyó como un sistema constitucional de partidos políticos y se concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública.

El derecho puede tutelar los intereses en diversos órdenes de importancia. El interés público corresponde a los

intereses de la sociedad, en su conjunto o una parte significativa de la misma, cuya protección o preservación importa en mayor medida sobre los intereses particulares o privados de un individuo, de un sector o de una corporación. Así pues, el interés público se identifica con los conceptos “interés de la sociedad”, “interés general” o “interés común” y se contrapone con intereses sectoriales, corporativos, de grupo o de individuos.

Al mismo tiempo, el carácter de entidades de interés público no implica en modo alguno que los partidos políticos constituyan sujetos de derecho sustraídos del ámbito público, es decir, del interés general. Los partidos políticos en nuestro país no son órganos estatales ni asociaciones privadas, sino que son asociaciones políticas de carácter intermedio entre los ciudadanos titulares de los derechos fundamentales de carácter político y los órganos públicos, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Es decir, no tienen el carácter de órganos del Estado, pero tampoco tienen un status de entidad privada.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-JDC-2425/2007 y acumulados, Magistrado Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, Secretario: Gustavo Avilés Jaimes, 23 de enero de 2008.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02425-2007.htm> (consultado el 20 de mayo de 2019).

De las anteriores definiciones, podemos desglosar una serie de características que configuran lo que debe entenderse por partido político, a saber:

1. “Promover la participación política de los ciudadanos en los escenarios electorales.”<sup>17</sup>
2. “Contribuir a la integración de la representación nacional, [es decir], el carácter democrático del sistema de partidos en México, pues fomentan la representación del pueblo, titular de la soberanía, en los poderes constituidos.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Sentencia, voto particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y voto de minoría de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, en las Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 promovidas por el Partido Político Estatal Alianza por Yucatán y por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, respectivamente, en contra del Congreso del Estado de Yucatán y el Gobernador de la propia entidad, 5 de octubre de 2006. Diario Oficial de la Federación, lunes 28 de mayo de 2007, p. 77.

[https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%ABlico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&sig=ACfU3U1LM\\_ELc8XLGQYsGKFhua-CxpKwqw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiL5Kzg47ziAhUUuZ4KHQB8DuwQ6AEwAAnoECAkQAQ](https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%ABlico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&sig=ACfU3U1LM_ELc8XLGQYsGKFhua-CxpKwqw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiL5Kzg47ziAhUUuZ4KHQB8DuwQ6AEwAAnoECAkQAQ) (consultado el 27 de mayo de 2019).

<sup>18</sup>Ídem.

3. “Hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal.”<sup>19</sup>

4. “Son cuerpos intermedios de la sociedad (entre los ciudadanos con derechos político-electorales y los órganos públicos), que coadyuvan a integrar la representación nacional y la formación del poder público.”<sup>20</sup>

Derivado de las características antes descritas, es menester hacer hincapié en la protección que reciben los partidos políticos al ser considerados entidades de interés público. En ese sentido, “se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado “registro de partidos políticos” el cual actualiza en su esfera jurídica, no sólo una serie de derechos y obligaciones, sino que la Constitución [Política] les otorga el carácter de entidades de interés público, por lo que se erigen como intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas, como el financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con el objeto de que

---

<sup>19</sup>Ídem.

<sup>20</sup>Ibidem., p. 54.

puedan cumplir los fines públicos que la propia Constitución les confiere.”<sup>21</sup>

Ahora bien, como se ha explicado, la razón de por qué se les define como entidades de interés público desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue con la finalidad de justificar la entrega de financiamiento público para desarrollar sus actividades; resulta lógico entonces que a la par de ese derecho, surgieron obligaciones relacionadas con el adecuado ejercicio de dicho financiamiento donde se verificara que los recursos se destinaron para el fin que la misma Constitución Política los obliga.

De esta manera, el extinto Instituto Federal Electoral surgió también de un mandato constitucional, con el fin de ser el organismo autónomo que fiscalizara los recursos que los partidos políticos obtenían del derecho a percibir financiamiento público y, asimismo, del financiamiento que también obtienen de recursos privados.

---

<sup>21</sup>Ricardo Monreal Ávila, “Exposición de motivos de la Iniciativa que deroga el párrafo 3ro. del artículo 98 y adiciona el párrafo 4to. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Gaceta del Senado de la República No. LXI/3PPO-318/33117*, martes 29 de noviembre de 2011.

[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/33117](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/33117)  
(consultado el 27 de mayo de 2019).



Ahora bien, gracias a la facultad de fiscalización de los recursos, el actual Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) ha madurado su estructura legislativa electoral y ha establecido diversos mecanismos de control para conocer y dar transparencia de cuál es el origen y el destino de los recursos que administran los partidos políticos.

Es decir, es innegable señalar que “la legislación electoral se ha perfeccionado hasta llegar a una serie de disposiciones que procuran responder al doble imperativo de asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos a disposición de los partidos políticos, con el fin de garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral.”<sup>22</sup>

Sin embargo, y a pesar de esa madurez en las normas y disposiciones en materia electoral, la tesina se centra en confirmar que esa misma madurez de las normas electorales no ha sucedido con las normas fiscales que rigen las operaciones realizadas por los partidos políticos. Por un lado, vemos que el Reglamento de Fiscalización del INE ha tenido

---

<sup>22</sup>Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010), 1ª Reimpresión, p.12.

tantas reformas como veces que el Consejo General del INE ha tenido que aplicar sus disposiciones en campañas políticas y, por otro lado, ninguno de los artículos que señalan obligaciones fiscales a los partidos políticos se ha reformado en los últimos años.

Si bien es cierto que el Reglamento de Fiscalización del INE tiene como objetivo verificar el origen y destino de los recursos que operan los partidos políticos, no deja de ser una ley secundaria de índole electoral cuyo objetivo inicial fue el establecimiento de un ambiente de equidad en contiendas electorales; surge de la facultad de una autoridad electoral que poca experiencia tiene en temas relacionados con el origen y destino de recursos de procedencia ilícita o de actividades de evasión financiera y fiscal de los involucrados.

Como fue mencionado en la Introducción de la presente tesina, se pretende demostrar que la legislación en materia fiscal relacionada con los partidos políticos no se ha explotado como se ha hecho con la legislación electoral. En cierto sentido, la maduración de la legislación en materia fiscal de los partidos políticos puede ser una clara herramienta de fiscalización de los recursos, aunado a que se estaría forzando la revisión financiera y fiscal de una autoridad que tiene probada

experiencia en detectar mecanismos de evasión, fraude y uso de recursos de procedencia ilícita.

Sí, la idea central de esta tesina es demostrar que la participación por parte del Servicio de Administración Tributaria (en adelante SAT) en la revisión de los informes anuales y de la contabilidad de los partidos políticos resultaría en una fiscalización integral efectiva.

Para poder demostrar lo anterior, resulta importante entonces dilucidar primero, cuál es el régimen fiscal actual aplicable a los partidos políticos, con el fin de demostrar la poca madurez que estas disposiciones fiscales tienen, a comparación de las disposiciones en materia electoral, al grado tal que pareciera que las disposiciones electorales tienden a confundirse con disposiciones financieras, contables y/o fiscales.

### ***c. Régimen fiscal actual de los partidos políticos.***

#### ***1. Ley General de Partidos Políticos***

El Capítulo I del Título Séptimo “Otras Prerrogativas” de la Ley General de Partidos Políticos contiene lo que según es el Régimen Fiscal aplicable a los partidos políticos y agrupaciones políticas. En tan solo tres artículos, la Ley

General en comento determina el régimen fiscal completo que regirá el actuar de estos actores políticos.

El Artículo 66 de la Ley General de Partidos Políticos señala que “los partidos políticos nacionales *NO SON SUJETOS* de los impuestos y derechos siguientes:”<sup>23</sup>

a. “Los relacionados con las rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse de recursos para el cumplimiento de sus fines.”<sup>24</sup>

b. “Del impuesto sobre la renta, respecto de las utilidades gravables de la enajenación de inmuebles que se hayan adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas. [Asimismo], del impuesto sobre la renta de los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.”<sup>25</sup>

c. “Los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda [...]”<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014), artículo 66.

<sup>24</sup>Ídem.

<sup>25</sup>Ídem.

<sup>26</sup>Ídem.

d. “Los demás que se establezcan en las disposiciones legales aplicables.”<sup>27</sup>

Por su parte, el artículo 67 de la Ley General de Partidos Políticos señala que la no sujeción de los impuestos señalados en el artículo anterior “no será aplicable en los siguientes casos:”<sup>28</sup>

a. “Respecto de contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan [los Estados] sobre la propiedad inmobiliaria [...]”<sup>29</sup>

b. “Respecto de impuestos y derechos que establezcan [los estados o municipios] por la prestación de servicios públicos.”<sup>30</sup>

Por último, el artículo 68 de la Ley General de Partidos Políticos señala que “el régimen fiscal especial de los partidos políticos no releva a los mismos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.”<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup>Ídem.

<sup>28</sup>Ibidem., artículo 67.

<sup>29</sup>Ídem.

<sup>30</sup>Ídem.

<sup>31</sup>Ibidem., artículo 68.

El mismo artículo 68 antes mencionado establece la obligación de los partidos políticos de “retener y enterar a las autoridades fiscales, el impuesto sobre la renta que corresponda por los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución que se realice a los dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presenten servicios.”<sup>32</sup>

En estos tres artículos se plasma el régimen fiscal actual con el que cuentan los partidos políticos para definir sus actividades, desde un punto de vista fiscal.

Del caso que nos interesa hasta este punto es el artículo 66 de la Ley General de Partidos Políticos, donde señala que los partidos no son sujetos, es decir, se encuentran en el limbo fiscal (no es lo mismo estar exento a no ser sujeto), únicamente del impuesto sobre la renta proveniente de la enajenación de inmuebles o de los ingresos por donaciones. Es decir, pareciera que respecto de las demás operaciones, un partido político se encontraría obligado al pago del impuesto sobre la renta.

Ahora bien, si bien es cierto que la Ley General de Partidos Políticos no es exhaustiva para señalar el régimen fiscal, existe en la Ley del Impuesto sobre la Renta mayores referencias

---

<sup>32</sup>Ídem.

respecto de cuáles deben ser las obligaciones de los partidos políticos.

## *2. Ley del Impuesto sobre la Renta*

El Título III “Del Régimen de las Personas Morales con Fines No Lucrativos” de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece, en su artículo 79, fracción XXII, que “no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, [entre otras personas morales], los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos.”<sup>33</sup>

Por su parte, el artículo 86 de la Ley del Impuesto sobre la Renta señala que “las personas morales a que se refiere el Título III en cuestión, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes obligaciones:”<sup>34</sup>

I. “Llevar los sistemas contables de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el

---

<sup>33</sup>Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), artículo 79, fracc. XXII.

<sup>34</sup>Ídem.

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta y efectuar registros en los mismos respecto de sus operaciones.”<sup>35</sup>

II. “Expedir y recabar los comprobantes fiscales que acrediten las enajenaciones y erogaciones que efectúen, los servicios que presten o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.”<sup>36</sup>

III. “Presentar en las oficinas autorizadas [a más tardar] el día 15 de febrero de cada año, declaración en la que se determine el remanente distribuible y la proporción que de este concepto corresponda a cada integrante.”<sup>37</sup>

IV. “Proporcionar a sus integrantes constancia y comprobante fiscal en el que se señale el monto del remanente distribuible, en su caso.”<sup>38</sup>

V. “Expedir las constancias y el comprobante fiscal y proporcionar la información a que se refiere la fracción III del artículo 76 de esta Ley [pagos efectuados a establecimientos en el extranjero de instituciones de crédito del país]; retener y enterar el impuesto a cargo de terceros y exigir el comprobante

---

<sup>35</sup>Idem.

<sup>36</sup>Idem.

<sup>37</sup>Idem.

<sup>38</sup>Idem.



respectivo cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en los términos de esta Ley. Deberán cumplir además con las obligaciones a que se refiere el artículo 99 de la misma Ley [ingresos por salarios de personas físicas].”<sup>39</sup>

Continúa señalando el artículo 86 en comentario que “los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos, tendrán las obligaciones de retener y enterar el impuesto y exigir comprobantes fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de ley, así como llevar contabilidad y conservarla de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.”<sup>40</sup>

“Asimismo, los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos, están obligados a expedir y entregar comprobantes fiscales a las personas que reciban pagos por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, en la fecha en que se realice la erogación correspondiente, los cuales podrán utilizarse como constancia o recibo de pago para efectos de la legislación laboral.”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>Ibidem., artículo 86.

<sup>40</sup>Ídem.

<sup>41</sup>Ídem.

La redacción de los párrafos subsecuentes del artículo 86 de la Ley del Impuesto sobre la Renta eliminan la obligación a los partidos políticos de determinar el remanente distribuible y la presentación de la declaración en donde se refleje el monto de dicho remanente. Lo anterior, lógicamente, debido a que un partido político, por definición constitucional como “entidad de interés público”, tiene prohibido determinar un remanente distribuible a favor de sus integrantes.

### *3. Reglamento de Fiscalización del INE*

El propio Reglamento de Fiscalización del INE contiene un artículo en donde se mencionan, ya en una forma repetitiva de la Ley General de Partidos Políticos, las obligaciones de carácter fiscal que los partidos políticos deben cumplir.

Específicamente, el artículo 133 “Obligaciones en materia fiscal y de seguridad social” del Reglamento de Fiscalización establece que “los sujetos obligados [entre los que se encuentran los partidos políticos] deberán sujetarse a las disposiciones fiscales y de seguridad social que están obligados a cumplir,”<sup>42</sup> tales como:

---

<sup>42</sup>Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2017), artículo 133.

1. “Retener y enterar los impuestos que correspondan, de conformidad con el artículo 68 de la Ley General de Partidos Políticos.”<sup>43</sup>

2. “Proporcionar la constancia de retención a quienes se hagan pagos de honorarios por la prestación de servicios profesionales.”<sup>44</sup>

3. “Solicitar a las personas que contraten para prestar servicios subordinados, las constancias a que se refiere el artículo 118, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.”<sup>45</sup>

4. “Cumplir con las contribuciones a los organismos de seguridad social.”<sup>46</sup>

Como se puede apreciar de la legislación antes mencionada, los partidos políticos cuentan con un régimen fiscal tan básico, nada maduro, con obligaciones mínimas que se reducen en llevar contabilidad, exigir y emitir comprobantes fiscales.

---

<sup>43</sup>Ídem.

<sup>44</sup>Ídem.

<sup>45</sup>Ídem.

<sup>46</sup>Ídem.

Para resumir el régimen fiscal de un partido político que se encuentra revuelto entre diversas disposiciones, tanto electorales como fiscales, podemos concluir que el régimen fiscal actual de un partido político es el siguiente:

A. Llevar la contabilidad. Si bien es cierto que la Ley del Impuesto sobre la Renta señala la obligación de llevarla conforme al Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, lo cierto es que los partidos políticos llevan su contabilidad de conformidad con el Sistema Integral de Fiscalización.

Aquí existe una laguna si en realidad los partidos políticos deberían llevar dos tipos de contabilidades, una que cumpla con la disposición fiscal y otra con las disposiciones electorales.

B. Exigir comprobantes fiscales cuando se hagan pagos a terceros.

C. Retener y enterar el impuesto sobre la renta cuando se hagan pagos por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado. Así como emitir los comprobantes que servirán como constancia o recibo de pago para la legislación laboral.

D. Cumplir con las contribuciones a los organismos de seguridad social.

Desde un punto de vista meramente fiscal, el régimen de un partido político coincide con la mayoría de los regímenes de las personas morales con fines no lucrativos (exceptuando la obligación de determinar el remanente distribuible y su declaración; y las demás obligaciones de una donataria autorizada), lo cierto es que el mismo es muy escueto como para que sirva de herramienta para verificar si el origen y destino de los recursos que los partidos políticos administran se ha efectuado con la intención de evadir, cometer fraude o incluso de utilizar recursos de procedencia ilícita.

Como se señaló en la Introducción de la presente tesina, la intención es demostrar que si se utilizan las herramientas y mecanismos que el SAT ya tiene implementados y en funcionamiento sobre otros contribuyentes y los aplica a los partidos políticos, desde un punto de vista de eficiencia y eficacia fiscalizadora, podría ayudar a determinar el origen y destino de los recursos que administran los partidos políticos, especialmente de aquéllos recursos o mecanismos que se han

utilizado para obtener financiamiento paralelo en efectivo para campañas políticas.

El siguiente Capítulo abordará casos reales en los que, si existiera un régimen fiscal especial para partidos políticos que contemplara mecanismos que el mismo SAT ya tiene implementados y probados, resultarían en conclusiones, resoluciones o consecuencias totalmente distintas a las que ese caso fue resuelto por las autoridades electorales.

Nuevamente, la intención de dicho Capítulo es demostrar que la determinación de un régimen fiscal especial para partidos políticos resultaría útil para una fiscalización multiinstitucional integral, en donde el INE y el SAT conjuntamente, identifiquen el origen y destino de los recursos que utilizan los partidos políticos, así como las operaciones que se realizaron con el fin de evadir, cometer fraude o utilizar recursos de procedencia ilícita.

## **CAPÍTULO II. Casos reales que demuestran la necesidad de contar con un régimen fiscal especial para partidos políticos**

En este Capítulo se describirán casos reales que demuestran que la fiscalización que realiza el INE respecto del origen y destino de los recursos que obtienen los partidos políticos, ya sean públicos o privados, es insuficiente para confirmar que los mismos tengan un origen lícito, desde un punto de vista financiero y fiscal.

Los casos de este Capítulo pretenden demostrar, de una u otra forma, que si la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se hiciera de forma multiinstitucional (al menos agregando al SAT en la revisión fiscal), los casos se hubieran resuelto de manera distinta, o ni siquiera hubieran ocurrido. Si existiera un régimen fiscal especializado para partidos políticos, podrían eliminarse todos los incentivos de derroche de recursos, evasión fiscal, utilización de financiamiento alterno en campañas políticas, entre otros tantos casos en los que los ciudadanos nos enfadamos cada vez que los partidos políticos realizan actos que quedan impunes por razones de poder político y no de legalidad.

### ***Caso 1. Uso de empresas fantasma por parte de partidos políticos.***

En el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales del ejercicio 2013, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE observó que “el Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI) registró en la cuenta de gastos, propaganda realizada en Internet, específicamente, a través de un Sistema de wifi en cantidad de \$12,601,091.00 (doce millones seiscientos un mil noventa y un pesos 00/100 M.N.).”<sup>47</sup>

En un primer acercamiento, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE consideró que “no se habían presentado las muestras y evidencias de los servicios contratados, [es decir], fechas de colocación de la publicidad, las direcciones electrónicas y los dominios en los que se colocó la publicidad.”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup>Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG219/2019. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional, identificado como INE/P-COF-UTF/11/2014, 26 de abril de 2019, p.3.  
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/109342/CGex201904-26-rp-2.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2019).

<sup>48</sup>Idem.



A través del escrito identificado con Número de Oficio SFA/0168/14 de fecha 5 de julio de 2014, el PRI manifestó que “el servicio de publicidad a través de Internet no consistió en la colocación de publicidad en dominios, [como tradicionalmente se tenía pensado. Mas bien, el servicio fue novedoso], ya que consistió en publicidad a través del Sistema wifi, [es decir que el partido] utilizó redes de Internet que llevaban el nombre “Transformando México”, con el fin de que los usuarios que vieran dichas redes tuvieran un impacto y reconocimiento del slogan del partido político.”<sup>49</sup>

A pesar de lo señalado por el PRI, la Unidad Técnica de Fiscalización determinó que “del análisis a la documentación que presentó el instituto político, no quedaba claro el objetivo del gasto, toda vez que la red wifi es un servicio de conexión de redes inalámbricas que prestan servicio de Internet a usuarios de diversos dispositivos electrónicos, ya sea de forma abierta o restringida, y no así un medio de publicidad. [Asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE señaló que] de la respuesta del PRI se desprendía que utilizó redes de Internet de entes privados para hacer la mención del slogan “Transformando México” [y que, por otra parte], [...] no se

---

<sup>49</sup>Ibidem., p. 4.

demostraban los resultados o el beneficio que dicha publicidad le hacía al partido [...]”<sup>50</sup>

Ahora bien, a través del escrito con número de oficio SFA/0209/14 de fecha 27 de agosto de 2014, el PRI entregó a la Unidad de Fiscalización del INE un documento denominado “Mecánica de Operación” de la publicidad a través del Sistema wifi, mismo que, en términos generales, señalaba lo siguiente:

A. “Se instalaron 2 antenas wisphere en cada una de las universidades, en un extremo y otro del predio de la universidad, de forma externa, logrando una cobertura de entre 600 y 800 metros hacia adentro de los planteles [área activa].”<sup>51</sup>

B. “Al momento de que un alumno o cualquier otra persona dentro del área activa se conectara a Internet wifi, [...] [aparecería] dentro del menú de conexiones disponibles (SSID) la red de nombre “Transformando México, como red sin candado, es decir de acceso libre.”<sup>52</sup> Este es el primer

---

<sup>50</sup>Ídem.

<sup>51</sup>Ibidem., p.8

<sup>52</sup>Ídem.

impacto que se tiene en publicidad, ya que el usuario asociaría el slogan con el partido político.<sup>53</sup>

C. Una vez que “el usuario detectara el acceso libre [e ingresara a] cualquier página web, [aparecería] [...] al instante una ventana emergente (pop up), [que contenía en el] centro el logo del Partido y el eslogan “Transformando México” [...] [Esta ventana emergente aparecía] cada 15 minutos de navegación continua.”<sup>54</sup>

D. Las muestras de dicho servicio se obtienen del Administrador, en donde se cuenta con un listado de los “accesos a la red por cada una de las antenas, [...] consolidada por el plantel universitario [en donde se instaló el área activa].”<sup>55</sup>

De la “Mecánica de Operación” antes mencionada, la Unidad Técnica de Fiscalización mencionó que “[no se tenía la] certeza [de que] la prestación del servicio [correspondía] a un medio de publicidad que [cumpliera] con el objeto final del gasto [(objeto partidista)], [...] [toda vez que el servicio] no solo consistió en la colocación de publicidad, [...] [sino en la

---

<sup>53</sup>Ídem.

<sup>54</sup>Ídem.

<sup>55</sup>Ídem.

prestación de un servicio de Internet wifi] [...]. En consecuencia, [con la finalidad de que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE contara con] todos los elementos [para] [...] determinar el objetivo del gasto, [se proponía] el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de determinar si el partido político se apegó a la normatividad [aplicable] respecto del origen y aplicación de los recursos, así como la justificación del egreso realizado [...],<sup>56</sup>

Como se puede observar, la investigación del Consejo General del INE consistió en analizar si el gasto por concepto de servicio de publicidad en un Sistema wifi tenía o no un objeto partidista, es decir, si la erogación por 12.6 millones de pesos correspondía a actividades que legalmente podía ejercer un partido político.

Cuando se le dio derecho de audiencia al PRI para manifestar las razones por las que se consideraba que el gasto cumplía con el objeto partidista, el partido político manifestó lo siguiente:

“[...] El objeto partidista del gasto cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 41, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que los partidos

---

<sup>56</sup>Ibidem., p. 9.

políticos son entidades de interés público, cuya principal finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso a la ciudadanía del poder público, de acuerdo con los principios e ideología que cada Instituto Político postula.”<sup>57</sup>

“[...] En este sentido, [el PRI] ha abanderado la causa consistente en que la ciudadanía tiene derecho a contar con Internet y a la libre conectividad, tal como se puede confirmar [desde mayo de 2012] [...], [cuando] el entonces candidato a la Presidencia de la República [por dicho instituto político], el Lic. Enrique Peña Nieto, señaló que debía democratizarse el acceso de los mexicanos a las nuevas tecnologías de la información, por lo que [uno de los compromisos que se] firmó ante Notario Público [fue, justamente], que los mexicanos tuvieran acceso a las nuevas tecnologías de la información.”<sup>58</sup>

Asimismo, las acciones tomadas por este Instituto Político para cumplir con dicho Programa de Acción fue la “[creación] de la iniciativa “Internet para Todos”, la cual [consistió] en emprender acciones, con la participación de los ciudadanos,

---

<sup>57</sup>Ibidem., p. 51.

<sup>58</sup>Ibidem., p. 52.

para lograr lo aprobado en la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones [...], todo esto con la finalidad de hacer realidad el derecho de los mexicanos a tener acceso a servicios de Internet [gratuitos] [...]”<sup>59</sup>

De acuerdo con el Plan Nacional de Acción del PRI, este instituto político “estableció como programa político y social la defensa al derecho de toda la ciudadanía a contar con Internet, a la libre conectividad, a la neutralidad de la red, al ejercicio de la libertad de expresión en la red y al impulso de tecnologías de la información y a las comunicaciones como elementos indispensables para el desarrollo nacional y la igualdad de oportunidades.”<sup>60</sup>

Con base en lo anterior, en aras “de materializar la aplicación de la iniciativa “Internet para todos”, [...] se implementó una forma de publicidad [novedosa], utilizando redes inalámbricas de Internet con la finalidad de tener un acercamiento con la ciudadanía y dar a conocer el programa que se pretendía implementar, para ello se colocaron antenas [...] que replicaran el Internet a través de un Sistema wifi,

---

<sup>59</sup>Ídem.

<sup>60</sup>Ídem.

convirtiéndose en una red abierta [denominada] “Transformando a México”.<sup>61</sup>

Sin embargo, y a pesar de lo anteriormente señalado, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE realizó un segundo emplazamiento al PRI, el 6 de junio de 2018 a través del oficio INE/UTF/DRN/32498/2018, en donde la litis del procedimiento oficioso ya no fue respecto de contar o no con un objeto partidista, sino ahora de señalar y demostrar que la “materialidad de los servicios podría no haberse actualizado.”<sup>62</sup>

Este emplazamiento es importante, ya que, durante la discusión de la resolución, el Consejo General del INE estuvo dividido entre los consejeros que argumentaban la probable inexistencia del servicio y, otros, respecto a si en realidad se cumplía o no con el objeto partidista del servicio.

Como más adelante se mencionará, no es objeto de análisis de la presente tesina la resolución infundada del procedimiento oficioso o no, sino de la argumentación que se utilizó por los consejeros al momento de querer abordar el tema de

---

<sup>61</sup>Ibidem., p. 53.

<sup>62</sup>Ibidem., p. 55.

materialidad de las operaciones y de cómo el INE no cuenta con las herramientas ni la experiencia para determinar la materialidad de las operaciones desde un punto de vista fiscal.

De acuerdo con la resolución publicada por el Consejo General del INE, el asunto de fondo del caso fue “determinar si los egresos que fueron reportados por el [PRI] en el marco de la revisión de su informe anual de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio 2013, [...] se justifican o no con el objeto partidista.”<sup>63</sup>

Ahora bien, de la revisión al contrato de prestación de servicios, así como con el documento denominado “Mecánica de Operación”, el Consejo General del INE señaló que “el fin de la contratación del servicio [sí] fue exhibir propaganda en Internet, a través del cual se proporcionó su difusión al proveer un servicio gratuito de redes inalámbricas a las personas que se ubicaran dentro del perímetro del espectro de las mismas y que contaran con un dispositivo con acceso a Internet.”<sup>64</sup> La finalidad sí fue posicionar la propaganda genérica a nombre y cargo del partido, por lo que es claro “concluir que el gasto que

---

<sup>63</sup>Ibidem., p. 60.

<sup>64</sup>Ibidem., p. 73.



se llevó a cabo para contratar tal servicio sí tiene objeto partidista.”<sup>65</sup>

Como conclusión, el Consejo General del INE, por mayoría simple acordó que el objeto partidista de la publicidad del PRI “se materializó una vez que se accedía a la red denominada “Transformando México”, [pues cuando se comenzaba a navegar en dicha red], llevaba consigo el slogan del partido y, en automático, [...] se desplegaba una ventana que trataba la misma leyenda y el logotipo del [PRI], [...] sucediendo esto cada 15 minutos de navegación continua.”<sup>66</sup> En consecuencia, el Consejo General del INE justificó el gasto de financiamiento público ordinario y, por ende, declaró infundado el procedimiento.<sup>67</sup>

En la sesión del 26 de abril de 2019, en donde por segunda vez se discutió el caso en comento, se encuentra el punto medular de análisis de este caso: la participación de uno de los consejeros en la discusión de la resolución. Dicha participación denota claramente que el mismo INE no tiene definido exactamente hasta dónde es que su revisión del origen

---

<sup>65</sup>Ibidem., p. 77.

<sup>66</sup>Ibidem., p. 79.

<sup>67</sup>Ibidem., pp. 79 y 80.

y destino de los recursos se agota y dónde es materia de alguna otra autoridad.

En la discusión, que se puede apreciar en el canal oficial del INE en Youtube, el consejero Ciro Murayama señala textualmente lo siguiente:

“[...] Aprovecho que este asunto va a ser nuevamente votado en el Consejo General, no para reeditar en sus términos la discusión de la sesión previa, sino para compartir una reflexión sobre la fiscalización que hace el INE, tomando como ejemplo este caso, cuya claridad a mí me parece meridiana, a pesar de que mi punto de vista, atendiendo a las intervenciones de los colegas en esta mesa hace unos días, no parece ser mayoritaria. Aun así, prefiero poner razones sobre la mesa.

La fiscalización de los recursos ordinarios de los partidos, a diferencia de la fiscalización de campañas (donde se está cuidando la equidad en la contienda), en buena medida tiene como propósito verificar que los recursos de los partidos políticos que son considerados en la Constitución como entidades de interés público, se usen adecuadamente; que no lleguen recursos de manera indebida; de fuentes prohibidas y, que las salidas tengan como propósito realizar las actividades legales que legítimamente pueden realizar los partidos políticos.

Desde que empezó la fiscalización ordinaria a mediados de los años 90, se han ido reforzando las capacidades fiscalizadoras de la autoridad. En un principio, de lo que se trataba era de verificar en auditorías la consistencia de los informes de ingresos y gastos; si había consistencia interna, se daba por buena la declaración de los partidos.

Como ustedes recordarán, fue a inicio de este siglo cuando la autoridad fiscalizadora fue ganando herramientas, sobre todo con los casos conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox* (cuando primero el Tribunal Electoral, después la Suprema Corte, a punto de pronunciarse, señalaron que, para fiscalizar los recursos de partidos y candidatos, el entonces IFE [Instituto Federal Electoral] era una autoridad hacendaria a la que no se le podían oponer los secretos bancario, fiduciario y fiscal). Gracias a que se pudo tener acceso a información de la Secretaría de Hacienda del sistema financiero, se [...] supo qué había pasado en realidad, más allá de los dichos de los actores políticos, que señalaban ciertas conductas que, por supuesto, eran probas en su dicho y, luego, se demostró que no.

Hoy, cuando nosotros revisamos los informes de los actores políticos, podemos entonces verificar en el sistema financiero y con las autoridades hacendarias si los dichos de los actores y de sus proveedores en realidad son fieles a los hechos o no.

En el caso que nos ocupa, en 2014 (al hacer la fiscalización de 2013) llamó la atención un contrato por 12.6 millones de pesos entre el PRI y una empresa que se dedicaría a colocar publicidad en Internet. Esta empresa, Promotion 595, S.A. de C.V., dijo que, en efecto, [...] había instalado unas antenas cerca de universidades, colocado pops con propaganda del PRI y que así había prestado el servicio.

Sin embargo, ¿cuál es la prueba de ácido de la actividad económica de una empresa en este país?, lo que declaró a Hacienda ¿Y qué declaró la empresa a Hacienda en 2013?, que no tuvo actividad; que no tuvo gastos; que no tuvo trabajadores; que no tuvo activos; que no contrató nada; que no tuvo clientes. La empresa era una empresa durmiente, por llamarle de alguna manera. Si nos vamos a 2012, tampoco en 2012 tuvo actividad, [...] tampoco en 2014 y en 2015 es suspendida por Hacienda. ¿Cómo es posible que una empresa que no tiene trabajadores, que no tiene activos, que no puede hacer nada, provee un servicio por 12.6 millones de pesos?

Ahora, [la empresa] sí recibió el dinero del PRI a su cuenta [...], ¿y qué pasó con ese dinero? Pues que hubo un individuo, (para no vulnerar datos diré sólo los apellidos) Pérez Flores, que retiró primero 3.6 millones, después 2.5, después 2.2, después 2 en efectivo. El dinero que el PRI pagó a esa empresa que no tuvo actividad,

según la empresa, llegó un individuo y se lo llevó en efectivo.

¿Y que es lo que estamos diciendo si declaramos infundado el procedimiento? Que eso es válido. Que un partido puede darle sus recursos a una empresa que tiene todas las características de una empresa fachada, de una empresa fantasma, y que no hay consecuencia.

Hace apenas un año, en esta mesa, sancionamos a otro partido por que nos dijo que había contratado servicio de taxi aéreos y la empresa dijo: “Sí, yo le presté los servicios de taxis aéreos”. Si nos quedamos con los dichos de los contratos, no había qué sancionar. Nada más que la empresa no tenía ni aviones ni helicópteros, ¿cómo es que [...] hizo volar a los dirigentes del partido? Sancionamos.

Esta empresa no tenía ni computadoras, ni antenas, ni coches, ni nada. ¿Cómo instaló Internet? [...]”<sup>68</sup>

Pareciera, de lo dicho por el consejero Ciro Murayama, que el contrato de publicidad a través del Sistema wifi fue elaborado *ad hoc*, es decir, que sólo se celebró con la intención de ajustar

---

<sup>68</sup>Instituto Nacional Electoral, Canal Oficial “INE TV” emitido en directo, Sesión Extraordinaria del Consejo General, 26 de abril de 2019, minuto 49:22.

<https://www.youtube.com/watch?v=C94k5qz-YEM> (consultado el 22 de mayo de 2019).

los dichos, sin que en realidad exista alguna materialidad de los mismos en la capacidad financiera y de infraestructura del proveedor para brindar el servicio al que se había obligado.

Lo señalado por el consejero Ciro Murayama supera en gran medida las facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE al momento de confirmar el destino de los recursos. No debe pasarse por alto que el INE no es la entidad facultada, ni con el conocimiento necesario para determinar que una empresa es o no una empresa “fachada” o “fantasma”.

Este caso concreto refleja que las disposiciones electorales no dejan claro hasta qué nivel el INE tiene las facultades para determinar el origen y destino de los recursos que administran los partidos políticos, así como también refleja que existe cierta información en la que el nivel de experiencia y conocimiento del INE en materia financiera y fiscal se encuentra limitada.

*1. ¿Qué pasaría si hubiera un régimen fiscal para partidos políticos?*

Supongamos ahora que los hechos que señala el consejero Ciro Murayama fueran analizados por una autoridad con la

experiencia y el nivel técnico suficiente para determinar si una empresa es “fantasma” o “fachada”. Sí, imaginemos por un momento que el caso en concreto haya sido revisado por el SAT.

Ahora, como lo hemos mencionado, este supuesto no es irreal, ya que el mismo SAT cuenta con las facultades para realizar investigaciones a personas morales con el fin de confirmar si sólo se han dedicado a emitir facturas, sin que las operaciones que las amparen cuenten con materialidad necesaria.

A pesar de contar con dichas facultades, se desconoce la razón del por qué el SAT no analiza puntualmente si los proveedores que brindan servicios a los partidos políticos, especialmente a los proveedores que han realizado operaciones que se encuentren en procedimientos oficiosos por parte del INE, caen en el supuesto de simulación de operaciones.

Si este mismo caso lo hubiera analizado el SAT, sucedería lo siguiente:

El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación establece “que cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos,

personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentran no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.”<sup>69</sup>

Continúa señalando el párrafo segundo de dicho artículo que “la autoridad fiscal procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación, [con el objeto de que] [...] puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga, y aportar la documentación e información que consideren pertinente para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos.”<sup>70</sup>

“Transcurrido el plazo para aportar la documentación e información, la autoridad, en un plazo que no excederá de 50 días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará su resolución a los contribuyentes. Dentro de los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente [...] [Una vez realizado ese análisis, el SAT] publicará un listado

---

<sup>69</sup>Código Fiscal de la Federación (CFF) (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019), artículo 69-B.

<sup>70</sup>Ídem.



de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan [y, por tanto], se encuentran definitivamente en la situación de haber simulado operaciones.”<sup>71</sup>

Ahora bien, aparecer en el listado, popularmente conocido como “la lista negra” de empresas que simulan operaciones (las llamadas empresas “fantasma” o fachada” por el consejero Ciro Murayama) tiene las consecuencias fiscales siguientes:

1. “Considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales [expedidos por el contribuyente en cuestión] no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.”<sup>72</sup>

2. “Las personas físicas o morales que le hayan dado algún efecto fiscal a los comprobantes expedidos por un contribuyente incluido en el listado cuentan con 30 días para acreditar que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los comprobantes fiscales, o bien, procederán a corregir su situación fiscal [a fin de eliminar dichos comprobantes de sus ingresos y/o deducciones],

---

<sup>71</sup>Ídem.

<sup>72</sup>Ídem.

presentando para tales efectos las declaraciones o declaraciones complementarias que correspondan.”<sup>73</sup>

3. “En caso de que la autoridad fiscal detecte que una persona física o moral no acreditó la prestación del servicio o la adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal para eliminar los efectos de dichos comprobantes, determinará los créditos fiscales que correspondan.”<sup>74</sup>

4. “Las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales se considerarán como actos simulados para efecto de los delitos [de defraudación fiscal] contemplados en el Código Fiscal de la Federación.”<sup>75</sup>

Aunado a lo anterior, el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en jurisprudencias recientes ha validado a las autoridades fiscales para cuestionar la materialidad de las operaciones, ya que pueden, en ejercicio de sus facultades de revisión de la contabilidad de los contribuyentes, solicitar la documentación soporte que acredite las operaciones que generaron los ingresos gravados o los gastos deducibles. En este sentido, no basta la exhibición de registros contables, los

---

<sup>73</sup>Ídem.

<sup>74</sup>Ídem.

<sup>75</sup>Ídem.

comprobantes fiscales, ni los movimientos bancarios que reflejen los pagos, sino que también forma parte de la contabilidad los documentos que evidencien que las operaciones existieron (materialidad de las operaciones).<sup>76</sup>

La jurisprudencia identificada con el No. VIII-J-2aS-62 señala textualmente lo siguiente:

“IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LA AUTORIDAD TIENE FACULTADES PARA CUESTIONAR LA MATERIALIDAD DE LOS HECHOS QUE SUSTENTAN LOS INGRESOS GRAVADOS Y LOS GASTOS DEDUCIDOS.- En términos de la tesis 1ª. CXCVII/2013 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cumplimiento de los requisitos aplicables a los comprobantes fiscales no implica que proceda automáticamente el efecto fiscal que el contribuyente pretenda. De ahí que, en caso de ser cuestionado en la fiscalización, el contribuyente debe demostrar la materialidad de las operaciones que generaron los ingresos gravados y los gastos deducidos. Se arriba a esa conclusión, porque el artículo 59, fracción III, del Código Fiscal de la Federación prevé que el

---

<sup>76</sup>Ana Paula Pardo Lelo de Larrea y Leonardo González Cosío, “Materialidad en las operaciones, una tendencia en aumento”, *El Economista*, 13 de mayo de 2019. <https://www.economista.com.mx/gestion/Materialidad-en-las-operaciones-una-tendencia-en-aumento-20190513-0052.html> (consultada el 22 de mayo de 2019).

registro contable se integra también con la documentación que lo compruebe, habida cuenta que las Normas de Información Financiera A-1, A-2, A-3 y A-4 establecen los principios de sustancia económica, de confiabilidad, veracidad y verificabilidad de las operaciones. Por añadidura, la autoridad puede válidamente cuestionar la materialidad de una operación, porque esa es precisamente la finalidad de las compulsas. Se arriba a esa conclusión, porque buscan verificar (cruzar información) si las operaciones que un contribuyente manifestó realizar con un tercero efectivamente se realizaron, a través de la fiscalización de este. De ahí que se explique por qué, en términos de la fracción VI del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, deben darse a conocer los resultados de las compulsas al contribuyente visitado, es decir, para que aporte elementos para demostrar la materialidad de las operaciones negadas por los terceros que le expidieron los comprobantes fiscales.”<sup>77</sup>

De lo anteriormente señalado, es claro que el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación contempla las facultades del

---

<sup>77</sup>IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LA AUTORIDAD TIENE FACULTADES PARA CUESTIONAR LA MATERIALIDAD DE LOS HECHOS QUE SUSTENTAN LOS INGRESOS GRAVADOS Y LOS GASTOS DEDUCIDOS. (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa). Tesis de Jurisprudencia. Acuerdo GS2/27/2018. Octava Época. Año IV. No. 31. Febrero 2019. P.31.

<http://sctj.tfja.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=44527>  
(consultada el 23 de mayo de 2019).

SAT para establecer mecanismos y condiciones para evitar la evasión fiscal a través de la simulación de operaciones que no cuentan con materialidad. Asimismo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha validado que, en la revisión de la contabilidad, el SAT puede solicitar documentación adicional a registros, comprobantes y pagos, con el fin de que se compruebe fehacientemente que las operaciones sí se efectuaron.

Resulta claro entonces que de las disposiciones legales existentes se refleja el nivel técnico y especializado que tiene el SAT para poder reconocer si una operación cuenta con materialidad, así como también determinar si algún contribuyente ha simulado operaciones,<sup>78</sup> en caso de que “no

---

<sup>78</sup>Incluso existen tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que se puede determinar que se han simulado operaciones de una visita domiciliaria, ya que, de las características del domicilio fiscal, la autoridad puede reconocer que en el lugar visitado fue imposible que se hayan llevado a cabo las operaciones que el/los contribuyente(s) ampara(n) en el/los comprobante(s) fiscal(es).

COMPROBANTES FISCALES. EL CONTRIBUYENTE DEBE DEMOSTRAR LA MATERIALIDAD DE LAS OPERACIONES CONSIGNADAS EN ÉSTOS, CUANDO POR LAS CARACTERÍSTICAS DEL DOMICILIO EN EL QUE SUPUESTAMENTE SE LLEVARON A CABO SE PRESUMA SU INEXISTENCIA. (México: Tribunal Colegiado de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Materia Administrativa. Décima Época, Núm. de Registro: 2019704, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 65, Abril de 2019, Tomo III, Tesis I.4o.A.161 A (10ª.). p. 1999.

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=materialidad%2>

cuenta con los activos, personal, infraestructura o capacidad material para prestar los servicios o entregar los bienes que se amparan en los comprobantes que ha emitido.”<sup>79</sup>

Entonces, retomando el comentario del consejero Ciro Murayama en el caso específico, ¿la Unidad Técnica de Fiscalización del INE es la autoridad facultada para determinar si la operación que ampara un contrato tiene materialidad? ¿Es el INE la autoridad competente para determinar que una empresa simuló operaciones, es decir, es una empresa “fachada” o “fantasma”? ¿Cuenta con los mecanismos exhaustivos de investigación o los conocimientos fiscales para identificar la simulación de operaciones?

En este ejemplo, pareciera que las facultades del INE se limitan únicamente a conocer si el destino de los recursos que administran los partidos políticos tiene o no objeto partidista; sin embargo, no creo que la revisión debe limitarse a sólo verificar el cumplimiento documental.

---

520de%2520las%2520operaciones&Dominio=Rubro,Texto&TA\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2019704&Hit=1&IDs=2019704&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=# (consultada el 23 de mayo de 2019).

<sup>79</sup>Código Fiscal de la Federación (CFF) (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019), artículo 69-B.

La Unidad Técnica de Fiscalización del INE actualmente puede solicitar información al SAT. Pero a pesar de que existan indicios de simulación de operaciones, el SAT no ha ejercido sus facultades a los proveedores que prestan servicios a partidos políticos, es más, pareciera que dichos proveedores tienen privilegios ante el SAT por el simple hecho de imaginar que la revisión es exclusiva de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

No obstante lo anterior, ¿qué pasaría si las facultades de revisión de materialidad de las operaciones y simulación de las mismas las efectuara el SAT respecto de los proveedores que el INE le indicara?

La respuesta es obvia, no cabe duda que es indispensable que exista un régimen fiscal especial para los partidos políticos en donde se determinen claramente las competencias que tendría el SAT para revisar que las operaciones realizadas por los partidos políticos cuentan con la materialidad suficiente.

De esta manera, existirían análisis fundados de la autoridad competente respecto de la materialidad de las operaciones, y no solamente que la revisión se limite a verificar que la factura

y el pago a los proveedores se registraron en el Sistema Integral de Fiscalización.

### ***Caso 2. Depósitos en efectivo a partidos políticos.***

El caso particular que se abordará es del muy conocido caso del Fideicomiso constituido por Morena para apoyo a los damnificados del temblor del 19 de septiembre de 2017 (en adelante “Fideicomiso “Por los demás” de Morena”). El caso llegó a conocimiento del INE a través de una queja interpuesta por Ramón Tonatiuh Medina Meza, Representante Suplente del PRI el 27 de abril de 2018 ante el Consejo General del INE. El escrito de queja señaló como hechos que podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, los siguientes:

“[...]

1. El 19 de septiembre de 2017 se presentó en el país un sismo que lamentablemente generó múltiples pérdidas humanas y materiales, que hizo necesaria la participación de diversos sectores del país con el fin de apoyar a las víctimas del siniestro.

2. El 21 de septiembre de 2017, diversos medios dieron cuenta de las declaraciones de Andrés Manuel López Obrador, en el sentido de que “donaría” el 50% (103 millones de pesos) de la prerrogativa que recibiera MORENA, para gastos de campaña en 2018 [...]



3. Es el caso, que el día 22 de abril de 2018, durante la celebración del primer debate presidencial organizado por el INE, el candidato Andrés Manuel López Obrador declaró que MORENA ha venido destinando el financiamiento público que recibe del Estado para un fin distinto a su objeto, pues señaló que al menos 72 millones de pesos de esos recursos fueron unilateralmente destinados para promover una presunta ayuda a damnificados del sismo antes referido [...]”<sup>80</sup>

El 3 de mayo de 2018, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó la admisión del procedimiento de queja y se registró con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018.<sup>81</sup>

Adicionalmente al escrito anterior, el 14 de mayo de 2018, en respuesta al oficio de solicitud de información al PRI por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, la Representación de dicho partido político ante el Consejo

---

<sup>80</sup>Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Expediente: INE/CG638/2018. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Político Morena y su entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el C. Andrés Manuel López Obrador, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018, 18 de julio de 2018, pp. 1 y 2.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf> (consultada el 23 de mayo de 2019).

<sup>81</sup>Ibidem., p. 4.

General del INE dio respuesta a la solicitud manifestando lo siguiente:

“[...]

Los hechos denunciados constituyen una infracción en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos por parte de los sujetos denunciados, ya que Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial y principal dirigente de MORENA, ha reconocido abiertamente haber destinado parte de los recursos públicos que recibe ese instituto político, para fines distintos a los previstos constitucional y legalmente, por lo que al destinar sus prerrogativas para promover una presunta ayuda a damnificados del sismo del 19 de septiembre de 2017, es incuestionable [...].

No obstante, toda vez que MORENA decidió no seguir el procedimiento establecido [para la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017], sino que unilateralmente ha destinado parte de sus ministraciones para apoyar a personas afectadas por los sismos, según lo declarado por Andrés Manuel López Obrador, ha incurrido con ello en una vulneración a las disposiciones constitucionales y legales que prohíben expresamente a los partidos políticos destinar sus prerrogativas a fines distintos a los autorizados por la Legislación Electoral.

Con independencia de lo anterior, toda vez que el mecanismo de entrega del apoyo a damnificados se realiza a través de un mecanismo ilícito [fideicomiso no previsto en la renuncia al financiamiento público], es necesario que esa autoridad también investigue el origen de los recursos entregados, pues con independencia de los recursos públicos del financiamiento, existe la posibilidad de que también provengan de entes prohibidos, o que sean de procedencia ilícita, lo que constituye una franca violación a la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.”<sup>82</sup>

Claramente los alegatos y oficios que mandó Morena y Andrés Manuel López Obrador en calidad de candidato presidencial de dicho partido político fueron en los siguientes términos:

A. “No pronunció que Morena [iba a destinar] financiamiento público para un fin distinto a su objeto.”<sup>83</sup>

B. “Jamás mencionó que 72 millones de pesos de [los recursos de financiamiento público] [se hayan entregado] para promover una presunta ayuda [a damnificados].”<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup>Ibidem., pp. 6 y 7.

<sup>83</sup>Ibidem., p. 12.

<sup>84</sup>Ídem.

C. “Nunca señaló que los fondos que habría de aportar MORENA serían públicos [...] porque no serían envío o desvío del financiamiento público, sino aportaciones obtenidas entre morenistas, dirigentes, simpatizantes, militantes y todas las personas que quisieran sumarse al esfuerzo, para lograr una cantidad igual, por lo menos, al 50% del financiamiento de para gastos de campañas.”<sup>85</sup>

D. Sí se señaló que el dinero provendría de aportaciones obtenidas de morenistas, dirigentes, simpatizantes, militantes y todas aquellas personas que desearan sumarse al esfuerzo para lograr juntar una cantidad similar al 50% del financiamiento público para gastos de campaña.<sup>86</sup>

Hasta ese momento, la discusión de la queja sólo se enfocaba en analizar si en realidad Morena había utilizado su financiamiento público (cuyo destino únicamente puede ser para gastos de campaña o gastos ordinarios) en forma distinta a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>85</sup>Ídem.

<sup>86</sup>Ídem.

Sin embargo, y después de realizar diversas investigaciones, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE indicó que su estudio de fondo se dividiría en dos apartados:

I. “Determinación de existencia de actos en donde se hayan canalizado recursos públicos [de] Morena al patrimonio [del] Fideicomiso [“Por los demás” de Morena].”<sup>87</sup>

II. “Levantamiento del velo de personalidades jurídicas del partido político Morena y [del Fideicomiso “Por los demás” de Morena] [...] a fin de determinar la existencia de fraude de ley.”<sup>88</sup>

Ahora bien, respecto de la pregunta ¿Morena transfirió recursos públicos al Fideicomiso “Por los demás” de Morena?, la respuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE fue que, después de revisar la contabilidad registrada en el Sistema Integral de Fiscalización de Morena, así como de analizar los estados de cuenta de Fideicomiso “Por los demás” de Morena, “se constató la inexistencia de transferencias directas de recurso alguno proveniente de las diversas cuentas [de Morena a dicho Fideicomiso].”<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup>Ibidem., p. 30.

<sup>88</sup>Ídem.

<sup>89</sup>Ibidem., p. 33.

Respecto del segundo punto, es decir, la respuesta a ¿hubo fraude de ley por parte de Morena al constituir el Fideicomiso “Por los demás” de Morena?, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE tuvo mucho por decir.

Desde un punto de vista formal, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE detalló que el Fideicomiso “Por los demás” No. 73803 (que como se señaló se identifica en la presente tesina como “Fideicomiso “Por los demás” de Morena”), debería contar con las siguientes características:

1. El patrimonio de Fideicomiso “Por los demás” de Morena “[debería] tener procedencia lícita y únicamente [podría] ser aportado mediante cheque o transferencia”.<sup>90</sup>
2. En caso de que “se [presentaran] depósitos no identificados en la cuenta [de Fideicomiso “Por los demás” de Morena], los recursos [debían ser] puestos a disposición del depositario, o de los fideicomitentes, previa instrucción del depositario.”<sup>91</sup>
3. “La entrega de recursos [en favor de las personas calificadas como sujetos de apoyo] [deberían] realizarse necesariamente a

---

<sup>90</sup>Ibidem., p. 40.

<sup>91</sup>Ídem.

través de cheques de caja, transferencias electrónicas o plataforma SPEI.”<sup>92</sup>

Sin embargo, el Fideicomiso “Por los demás” de Morena contaba con las siguientes características de hecho:

*1. Características fácticas de los ingresos de Fideicomiso “Por los demás” de Morena.*

1. A pesar de que el Contrato de Fideicomiso señalaba que los recursos que recibiera éste debían ser de origen lícito y efectuarse a través de cheque o transferencia (resultaban prohibidos los depósitos en efectivo), lo cierto es que se realizaron aportaciones “en efectivo por la suma de \$44,407,082.49 (cuarenta y cuatro millones cuatrocientos siete mil ochenta y dos pesos 49/100 M.N.)”<sup>93</sup>, es decir, el 56.34% del monto total recibido por Fideicomiso “Por los demás” de Morena fue realizado en efectivo.

2. “En un periodo de siete días, comprendido del 26 al 29 de diciembre de 2017 y los días 23, 27 y 28 de marzo de 2018 se realizaron depósitos en efectivo que suman la cantidad de \$19,736,222.00 (diecinueve millones setecientos treinta y seis

---

<sup>92</sup>Ídem.

<sup>93</sup>Ibidem., p. 75.

mil doscientos veinte dos pesos 00/100 M.N.), cifra que representa el 44.44% de la totalidad de los recursos en efectivo que se recibieron en el fideicomiso, [...] concentrando dichos movimientos en tan sólo 16 sucursales del Banco Afirme [en la Ciudad de México y Estado de México].<sup>94</sup>

3. Del 26 al 29 de diciembre de 2017 “se depositaron \$14,733,822.00 (catorce millones setecientos treinta y tres mil ochocientos veintidós pesos 00/100 M.N.), esto es, 33.17% del total de los recursos recibidos en efectivo en el fideicomiso.”<sup>95</sup>

4. Se advirtió que “el 28 de diciembre de 2017, [en la sucursal de Banco Afirme San Ángel, se realizaron depósitos por un monto] total de \$1,400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.) en un lapso de 20 minutos [entre cada depósito] por un monto idéntico de \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).”<sup>96</sup> De acuerdo con la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, de la revisión a las cámaras de seguridad de la sucursal San Ángel, los 28 pagos se realizaron solamente por 9 personas (3 mujeres y 6 hombres).<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup>Ibidem., p. 76

<sup>95</sup>Ibidem., p. 77.

<sup>96</sup>Ibidem., P. 82.

<sup>97</sup>Ídem.



5. Se advirtió que “entre el 27 y 28 de marzo de 2018, [en la sucursal Plaza de la República de Banco Afirme], se advierte el modo de operación sistemática en el depósito de recursos; [...] se depositó un total de \$950,000.00 (novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), en depósitos por un monto idéntico de \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).”<sup>98</sup> Los 19 depósitos fueron efectuados sólo por 6 personas (3 hombres y 3 mujeres).<sup>99</sup>

6. Si bien es cierto que se encontraban prohibidos los depósitos en efectivo, el propio Contrato de Fideicomiso trataba de “justificar [el ingreso al señalar que los mismos ingresos no reconocidos] [debían atribuirse] a los distintos fideicomitentes que ya [habían] realizado alguna aportación vía transferencia electrónica, [...] [con el fin de transformar un depósito no identificado a un donativo efectuado] por personas plenamente identificadas.”<sup>100</sup>

7. De la investigación a las personas que aportaron los recursos, “se obtuvo que los aportantes, quienes en su gran mayoría cuentan también con la calidad de fideicomitente y/o fideicomitente adherente, se encuentran registrados en la

---

<sup>98</sup>Ibidem., p. 85.

<sup>99</sup>Ibidem., p. 86.

<sup>100</sup>Ibidem., p. 79.

nómina de Morena [y que] representan un porcentaje de 90.62% del total de aportantes.”<sup>101</sup>

## *2. Características fácticas de los egresos de Fideicomiso “Por los demás” de Morena.*

1. De las actas del Comité Técnico “se desprende que éste instruyó a la Fiduciaria que los recursos fueran entregados, en un primer momento, a terceros [...] que no eran sujetos de apoyo, para que estos a su vez “dispersaran” esos recursos a los sujetos de apoyo señalados por el Comité Técnico.”<sup>102</sup> De esta manera, “fueron retirados \$64,481,760.00 (sesenta y cuatro millones cuatrocientos ochenta y un mil setecientos sesenta pesos 00/100 M.N.) por medio de cheques de caja [efectivo], [en total incumplimiento con lo establecido por el propio Contrato de Fideicomiso].”<sup>103</sup>

2. “Se observa [que], 56 personas de las 70 que [recibieron] un cheque de caja, [tenían] una relación con Morena, lo que hace plausible evidenciar otro fuerte lazo de las acciones y operación del fideicomiso con [Morena].”<sup>104</sup> Dichas personas mantenían una relación con Morena, toda vez que aparecieron

---

<sup>101</sup>Ibidem., p. 88.

<sup>102</sup>Ibidem., p. 89.

<sup>103</sup>Ídem.

<sup>104</sup>Ibidem., p. 95.

“en la nómina del partido, [tuvieron cargos en] órganos directivos [en Morena], [fueron] representantes de casilla, [eran] militantes, [eran] simpatizantes, [tuvieron] registro como precandidatos o candidatos del Proceso Electoral concurrente 2017-2018, [...]”<sup>105</sup>

3. En ningún documento entregado a la Unidad Técnica de Fiscalización se reflejan los “criterios de dispersión de los recursos recaudados y la selección de los beneficiarios [los supuestos “terceros”]; [...] no se encuentran consignados en el Contrato de fideicomiso ni en ninguno de los convenios modificatorios. Existe un vacío respecto a la certeza de cómo y quienes serían los sujetos de apoyo, destinatarios finales del recurso [los verdaderos damnificados por el sismo del 19 de septiembre de 2017].”<sup>106</sup>

4. “[...] los diez sujetos que realizaron los principales cobros [en cuanto a monto] de los cheques de caja tienen un vínculo comprobado con [Morena] [...]. Lama la atención [...] el hecho de que, durante las fechas de los retiros, las [10] personas que realizaron los cobros [laboraban] en el partido

---

<sup>105</sup>Ibidem., p. 93.

<sup>106</sup>Ibidem., pp. 95 y 96.

político de Morena o [contendieron] por algún cargo de elección popular postulados por dicho partido.”<sup>107</sup>

Después de todo el análisis de hechos, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE señaló que derivado de que “los egresos, [...] al convertirse en dinero en efectivo por personas vinculadas a Morena, quienes tuvieron su control, hacen inviable para esa autoridad conocer fehacientemente en qué fueron utilizados.”<sup>108</sup> Sin embargo, a pesar de no poder confirmar la procedencia lícita del dinero, así como tampoco conocer la licitud del destino de los mismos, sí existen elementos suficientes para que “esta autoridad electoral [determine] que se está ante un fraude a la ley,<sup>109</sup> ya que se pudo corroborar que los recursos se realizaron por personas cercanas e íntimamente vinculadas e involucradas con el

---

<sup>107</sup>Ibidem., p. 97.

<sup>108</sup>Ibidem., p. 108.

<sup>109</sup>“Consiste, en términos generales, cuando el engaño o inexactitud derivan de que hay una actitud consciente que en el sujeto se forja para evadir obligatoriedad de la ley con producción de una afectación a quien puede derivar derechos de la ley aludida, es decir, en el fraude a la ley no hay ilicitud en la conducta observada, pero de la orientación de la ley se desprende que se elude su imperatividad [normas jurídicas de inescapable cumplimiento, reglas que deben ser observadas sin margen para eludirlas]”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 23/2000 y sus acumuladas 24/2000, 25/2000, 26/2000, 27/2000 y 28/2000. Ministro Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez, 11 de diciembre de 2000, p. 301.

[http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/19/3\\_38498\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/19/3_38498_0.doc) (consultada el 23 de mayo de 2019).

partido político Morena [...], [así como también los recursos en efectivo] fueron asumidos por el Comité Técnico, sin verificar el origen del recurso.”<sup>110</sup> Al constituir el Fideicomiso “Por los demás” de Morena, la Unidad Técnica de Fiscalización manifiesta que existen indicios de que dicho dinero en efectivo se haya utilizado en actividades electorales, específicamente en campañas políticas.

Para la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, Morena generó un esquema de financiamiento paralelo que le permitió, a través de la figura de fideicomiso, ejercer recursos por aproximadamente 64 millones de pesos en efectivo, por lo que resultó imposible su rastreo a través del sistema bancario y generó incertidumbre sobre la licitud de los mismos.

De esta manera, en Consejo General del INE concluyó que la sanción que debe imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al 250% del monto involucrado, es decir, la cantidad de \$197,046,415.92 (ciento noventa y siete millones, cuarenta y seis mil cuatrocientos quince pesos 92/100 M.N.).<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup>Ibidem., pp. 116 y 117.

<sup>111</sup>Ibidem., p. 168.

Como era de esperarse, el 22 de julio de 2018, el representante ante el Consejo General del INE del partido político Morena interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución impugnada. La magistrada presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación admitió el expediente identificado con el número SUP-RAP-209/2018. Dicho recurso fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de revocar lisa y llanamente la resolución del Consejo General del INE.

Si bien es cierto que no es tema de la presente tesina señalar las causas puntuales que llevaron al Tribunal Electoral a desechar lisa y llanamente la resolución del Consejo General del INE, sí es relevante tener presente las razones por las que se revocó.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió sentencia de revocación por las razones siguientes:

1. La Unidad Técnica de Fiscalización “[no agotó] las líneas de investigación existentes, [lo que resultó en su indebida fundamentación y motivación, así como en la violación a los

derechos de defensa,] ya que no se investigó de manera integral el origen y la aplicación de los recursos denunciados.”<sup>112</sup>

2. “Era necesario recabar la declaración de las personas que ejecutaron los depósitos en cuestión, incluyendo a las personas que realizaron depósitos en efectivo y cuya información, en principio, debió obrar en poder de la institución de crédito involucrada, como en los expedientes que al respecto hubiese generado la autoridad hacendaria federal en ejercicio de sus atribuciones de inteligencia financiera. Para ello, era imprescindible que la autoridad fiscalizadora ejerciera sus atribuciones en colaboración con las autoridades bancarias y hacendarias, así como aquellas competentes, a fin de identificar a los clientes y usuarios que realizaron las operaciones de depósito a cuenta del fideicomiso, aun cuando éstas se hubiesen realizado en efectivo y, en su caso, si eran operaciones inusuales.”<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup>Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente: SUP-RAP-209/2018 y acumulado SUP-RAP-215/2018. Recurso de Apelación contra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 2 de septiembre de 2018, pp. 45. [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/RAP/209/SUP\\_2018\\_RAP\\_209-805779.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/RAP/209/SUP_2018_RAP_209-805779.pdf) (consultado el 24 de mayo de 2019).

<sup>113</sup>Ibidem., pp. 50 a 52.

3. “La autoridad responsable no acreditó [...] el vínculo entre el financiamiento público del partido (ya sea de origen público o privado) y el patrimonio del fideicomiso [...] [Asimismo], no investigó, y por ende no demostró, que la aplicación del dinero del fideicomiso haya sido aplicado para un fin político o electoral en beneficio del partido o sus candidatos[...]. En efecto, [a] la autoridad responsable no [le] fue posible acreditar el carácter electoral de la participación del partido político en el fideicomiso. Razón por la cual, dicha autoridad está impedida para sancionar [...], [ya que] se advierte nula vinculación con la materia electoral, de ahí que se encuentre justificada la revocación lisa y llana de la resolución impugnada.”<sup>114</sup>

4. Las conclusiones de la responsable no se apoyaron en pruebas directas, sino en la apreciación de una serie de indicios de los que infirió otros hechos, es decir, el Consejo General del INE consideró integrada una prueba indiciaria o circunstancial. “La coincidencia entre las relaciones de las personas físicas que integran, participan en la operación o se involucran en el financiamiento o disposición de los recursos del fideicomiso y Morena, no es suficiente para configurar una ilicitud, pues, si bien hace posible una injerencia material del

---

<sup>114</sup>Ibidem., pp. 56 y 57.



partido político, como sostiene [el Consejo General del INE], también hace plausible que ello esté motivado por el libre ejercicio de asociación de las personas físicas aludidas para la realización de actividades, en principio lícitas, como lo es llevar a cabo acciones de apoyo social.”<sup>115</sup>

Como se dijo anteriormente, si bien es cierto que no es tema de la tesis el análisis de la resolución del Tribunal Electoral, lo cierto es que la mecánica de depósitos en efectivo no fue observada, es más, los depósitos en efectivo fueron eliminados del análisis del Tribunal y se justificaron como meras coincidencias entre los simpatizantes y/o militantes de Morena con el Comité Técnico de Fideicomiso “Por los demás” de Morena.

Es un hecho que más de la mitad de los recursos de Fideicomiso “Por los demás” de Morena habían sido en efectivo, cuando el propio contrato los prohibía; también que casi la mitad de los recursos recibidos en efectivo se habían efectuado en tan sólo 7 días y que en sólo esos 7 días, los depósitos en efectivo se realizaron por un monto similar, en un lapso de 20 minutos cada uno y que casi 2.5 millones de pesos en efectivo se habían depositado por las mismas personas

---

<sup>115</sup>Ibidem., p. 59.

físicas registradas en la nómina de Morena. Sin embargo, en total incredulidad de varios ciudadanos, así como de la opinión pública, el Tribunal Electoral decidió no observar esos hechos y señalar que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE debió buscar a todos los involucrados en los depósitos y preguntarles el origen del dinero y que, su investigación no demostraba directamente que el dinero en efectivo se haya destinado en actividades electorales o campañas políticas.

Asimismo, destaca señalar que los integrantes del Tribunal Electoral, mientras se resolvía el recurso de apelación, constantemente señalaban que el INE no era la autoridad facultada para investigar el origen y destino de los recursos del fideicomiso. La propia magistrada presidente, Janine Otálora, señaló que “se dio vista a diversas autoridades, pero tampoco pudieron ubicarse a las personas que realizan depósitos en efectivo y todo eso deben investigar otras autoridades [no el INE].”<sup>116</sup>

A esto quería llegar, ¿qué otras autoridades deben investigar los depósitos en efectivo que reciben los partidos políticos? En

---

<sup>116</sup>Lorena López, “Tribunal Electoral revoca multa a Morena por Fideicomiso”, en *Milenio Diario*, 13 de agosto de 2018, Sección Política. <https://www.milenio.com/politica/tribunal-electoral-revoca-multa-morena-fideicomiso> (revisado el 24 de mayo de 2019).

el caso concreto, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE solicitó información al SAT y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante CNVB). Pero, a pesar de tener conocimiento del tema, ¿estas instituciones se consideraron facultadas para iniciar investigaciones al respecto? ¿En algún momento el SAT ha hecho revisiones a los ingresos en efectivo que percibe un partido político?

Imaginemos por un momento, ¿qué hubiera resuelto el SAT si estos mismos hechos le hubieran ocurrido a un ente distinto a un partido político, por ejemplo, a una persona moral sin fines lucrativos, específicamente, a una donataria autorizada?

Es conocido que el SAT ha implementado diversas reformas y criterios a través de los cuales se prevén mecanismos tanto informativos, de avisos, así como de emisión de comprobantes fiscales con el único objetivo de poder realizar cruces de información entre los contribuyentes y tener información certera y veraz respecto del verdadero origen y destino de los recursos.

### *3. ¿Qué pasaría si hubiera un régimen fiscal para partidos políticos?*

El ejercicio que se realizará a continuación es confirmar qué es lo que hubiera pasado si el mismo hecho de los depósitos en efectivo del Fideicomiso “Por los demás” de Morena se hayan efectuado en cuentas bancarias de una persona moral distinta, cuyas disposiciones fiscales aplicables sí contienen elementos esenciales para la determinación del origen y destino de los recursos.

Tampoco es que imaginemos lo imposible, como se ha señalado en el Capítulo anterior, la propia Ley del Impuesto sobre la Renta establece que los partidos políticos son personas morales con fines no lucrativos y que se encuentran sujetos a lo señalado en el Título III de dicha Ley.<sup>117</sup>

Ahora bien, supongamos que el mismo hecho antes relatado ocurre con un fideicomiso que tiene autorización del SAT a recibir donativos deducibles, es decir, es una donataria autorizada, los efectos fiscales para cada una de las partes

---

<sup>117</sup>Ley del Impuesto sobre la Renta (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), artículo 79, fracc. XXII.

involucradas (fideicomiso, aportante e institución bancaria) serían los siguientes:

i. Efectos fiscales del Fideicomiso que habría recibido el donativo:

1. El artículo 82 fracción VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta obliga a las donatarias autorizadas a “informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos, a más tardar el 17 del mes inmediato posterior a aquel en que se realice la operación, de los donativos recibidos en efectivo en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos.”<sup>118</sup>

2. La fracción VIII del mismo artículo 82 establece la obligación de “informar a las autoridades fiscales de las operaciones que celebren con partes relacionadas<sup>119</sup> y de los

---

<sup>118</sup>Ibidem., artículo 82, fracc. VII.

<sup>119</sup>De acuerdo con el artículo 179 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se considera que dos o más personas son partes relacionadas, cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona o grupo de personas participe de manera directa o indirectamente en la administración, control o capital de dichas personas. Tratándose de asociaciones en participación, se consideran como partes relacionadas sus integrantes, así como las personas que conforme a este párrafo se consideren partes relacionadas de dicho integrante.

servicios que reciban o de los bienes que adquieran, de personas que les hayan otorgado donativos.”<sup>120</sup>

3. La fracción VI del artículo 82 señala la obligación de “mantener a disposición del público en general, entre otros casos, el uso y destino que se haya dado a los donativos recibidos.”<sup>121</sup>

4. El artículo 86, tercer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que “las personas morales o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles deberán presentar declaración anual en donde informarán a las autoridades fiscales de los ingresos obtenidos y de las erogaciones efectuadas, a más tardar el día 15 de febrero de cada año.”<sup>122</sup>

5. El artículo 138, inciso E, del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que, al recibir donativos,

---

Ley del Impuesto sobre la Renta (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), artículo 179.

<sup>120</sup>Ley del Impuesto sobre la Renta (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), artículo 82, fracc. VIII.

<sup>121</sup>Ibidem., artículo 82, fracc. VI.

<sup>122</sup>Ibidem., artículo 86.

“las donatarias deberán expedir los comprobantes fiscales correspondientes.”<sup>123</sup>

6. La Regla Miscelánea Fiscal 3.10.28. “Donatarias que entregan apoyos económicos a personas físicas que tienen su casa habitación en las zonas afectadas por los sismos ocurridos en México los días 7 y 19 de septiembre de 2017” establece un caso especial en el que “no se considera que las organizaciones civiles o fideicomisos incumplen con otorgar los recursos al objeto social al que estuvieron autorizados, si otorgaron apoyos económicos o monetarios a las personas físicas que tengan su casa habitación en las zonas afectadas por los sismos ocurridos en México los días 7 y 19 de septiembre de 2017.”<sup>124</sup>

Continúa señalando dicha regla que lo anterior ocurre, “siempre y cuando las organizaciones civiles y los fideicomisos autorizados, se aseguren de que el apoyo económico se destinó a la reconstrucción o reparación de la casa habitación del beneficiario dentro de los seis meses siguientes a la entrega del apoyo y presenten los informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los

---

<sup>123</sup>Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), artículo 138, inciso E.

<sup>124</sup>Resolución Miscelánea Fiscal para 2019 (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, 2019), Regla Miscelánea Fiscal 3.10.28.

sismos ocurridos en México durante el mes de septiembre de 2017.”<sup>125</sup>

ii. Efectos fiscales de la institución bancaria que habría recibido los depósitos en efectivo:

1. El artículo 55, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta señala que “las instituciones que componen el sistema financiero deberán proporcionar anualmente, a más tardar el 15 de febrero de cada año, la información de los depósitos en efectivo que se realicen en las cuentas abiertas a nombre de los contribuyentes en las instituciones del sistema financiero, cuando el monto mensual acumulado por los depósitos en efectivo que se realicen en todas las cuentas de las que el contribuyente sea titular en una misma institución del sistema financiero exceda de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.), así como respecto de todas las adquisiciones en efectivo de cheques de caja.”<sup>126</sup>

Continúa señalando la fracción IV del artículo 55 en comentario que “para los efectos de la fracción anterior se entiende por depósitos en efectivo, los efectuados en moneda nacional o

---

<sup>125</sup>Ídem.

<sup>126</sup>Ley del Impuesto sobre la Renta (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), artículo 5, fracc. IV.



extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta que las personas físicas o morales tengan a su nombre en las instituciones del sistema financiero, así como las adquisiciones en efectivo de cheques de caja.”<sup>127</sup>

iii. Efectos fiscales para el aportante persona física que habría realizado el donativo.

1. El artículo 151, fracción III de la Ley del Impuesto sobre la Renta señala que “las personas físicas residentes en el país podrán considerar como deducciones autorizadas, los donativos que cumplan con los requisitos fiscales, cuando el monto total de dichos donativos no exceda del 7% de los ingresos acumulables que sirvieron de base para calcular el impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción.”<sup>128</sup>

2. Continúa señalando la fracción III del artículo 151 en comentario que “cuando se otorguen donativos entre partes relacionadas, la donataria no podrá contratar con su parte relacionada que efectuó el donativo, la prestación de servicios,

---

<sup>127</sup>Ídem.

<sup>128</sup>Ibidem., artículo 151, fracc. III.

la enajenación o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.”<sup>129</sup> En caso de que esto suceda, entonces el donante no podrá considerar el monto del donativo como deducible para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta.<sup>130</sup>

#### iv. ¿Y los efectos de la Ley antilavado?

Como es sabido, además de las implicaciones que se contienen en las disposiciones fiscales, cuya responsabilidad de revisión y cumplimiento es exclusiva del SAT, existe también la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (en adelante “Ley Antilavado”), cuya autoridad responsable de su cumplimiento es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP).

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Antilavado, el objeto de dicha Ley es “proteger al sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los

---

<sup>129</sup>Ídem.

<sup>130</sup>Ídem.

delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con éstos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.”<sup>131</sup>

Específicamente para el caso de donativos, la fracción XIII del artículo 17 de la Ley Antilavado señala que “se considera como actividad vulnerable [...] la recepción de donativos, por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, por un valor igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo (ahora UMA) vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México),”<sup>132</sup> es decir, \$135,606.45 (ciento treinta y cinco mil seiscientos seis pesos 45/100 M.N.) para este 2019.

La misma fracción señala que “serán objeto de Aviso ante la [Secretaría de Hacienda y Crédito Público], cuando los montos de las donaciones sean por una cantidad igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo (ahora UMA) vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de

---

<sup>131</sup>Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018), artículo 2.

<sup>132</sup>Ibidem., artículo 17, fracc. XIII.

México),”<sup>133</sup> es decir, \$271,212.90 (doscientos setenta y un mil doscientos doce pesos 90/100 M.N.) para este 2019.

En el caso específico, si le hubiera ocurrido a un fideicomiso que fuera autorizado para recibir donativos deducibles, se encontraría obligado a contar con información y documentación que ayudara a identificar a las personas de quienes recibió donativos superiores a \$135,606.45 (ciento treinta y cinco mil seiscientos seis pesos 45/100 M.N.), independientemente de la forma de pago.

Asimismo, estaría obligado a presentar Avisos, en los formatos que para tal efecto haya publicado la SHCP, en donde señale información relacionada con los donativos superiores a \$271,212.90 (doscientos setenta y un mil doscientos doce pesos 90/100 M.N.), con independencia de la forma de pago en la que se efectuaron dichos donativos.

De todo lo anteriormente señalado, no hay objeción alguna de que una de las tareas esenciales del SAT, además del objeto recaudatorio, es establecer mecanismos y condiciones para evitar la evasión fiscal a través del uso de dinero en efectivo.

---

<sup>133</sup>Ídem.

Las implicaciones fiscales que se listaron anteriormente cuentan con el objetivo de eliminar el anonimato de operaciones que se realizan en efectivo. Si bien es cierto que resulta ampliamente complejo rastrear una operación en efectivo a través del sistema bancario, no resulta complicada su fiscalización si se generan mecanismos de aviso o informes respecto de la recepción de este tipo de ingresos a través de personas morales o fideicomisos que se encuentran en un régimen fiscal ampliamente regulado.

Entonces, contestando las preguntas que se habían planteado y un tanto en forma de crítica a la resolución del Tribunal Electoral, estoy totalmente de acuerdo que a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE le faltó investigar más el caso del Fideicomiso “Por los demás” de Morena y la injerencia de Morena en el mismo; pero, ¿la Unidad Técnica de Fiscalización del INE es la autoridad competente? Para empezar, ¿es la autoridad que cuenta con los mecanismos de investigación exhaustivos, tal como los tiene el SAT? ¿Tiene el conocimiento financiero y fiscal para identificar el origen ilícito de recursos, o solo cuenta con facultades y conocimiento del origen y destino electoral de esos recursos?

Si bien es cierto que se cuentan con mecanismos para que la Unidad Técnica de Fiscalización pueda allegarse de información del SAT y de la CNBV, ¿solicitar información es suficiente para fiscalizar, desde un punto de vista fiscal, a los partidos políticos? Si los partidos políticos sí son sujetos del Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ¿por qué el SAT jamás les ha efectuado una auditoría respecto de los ingresos y gastos que estos reciben y efectúan?

Hasta este punto, no cabe duda que si existiera un régimen fiscal especial para los partidos políticos en donde el SAT estuviera facultado para revisar fiscalmente, a través de compulsas, los ingresos en efectivo de los partidos políticos, sería eficaz encontrar el origen, ya sea lícito o ilícito, de dichos recursos. Asimismo, revisar a través de compulsas los gastos efectuados por los partidos políticos, resultaría en una revisión eficaz para confirmar si existen mecanismos paralelos ilegales de financiamiento en efectivo en campañas políticas.

### **CAPÍTULO III. Propuesta de contenidos mínimos del régimen fiscal especial para partidos políticos**

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, la intención de la presente tesina es, en primer lugar, demostrar que existe una urgencia de implementar un régimen fiscal especial a los partidos políticos cuyo objetivo no sea recaudatorio, sino un objetivo de verificación respecto al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, misma que se efectuaría por autoridades fiscales con un nivel técnico especializado en la materia, que auxilien al INE en la fiscalización de dichos actores políticos.

En segundo lugar, la presente tesina tiene como objetivo sentar las bases argumentativas para el diseño de la normatividad en materia fiscal, a fin de que el régimen fiscal de partidos políticos que se propone logre el objetivo deseado, es decir, contar con las herramientas y mecanismos con los que cuenta el SAT en otros contribuyentes, y se hagan aplicables a los partidos políticos.

Ahora bien, para el buen diseño de una normatividad, es importante identificar tres rubros principales, a saber: i) los sujetos que regulará, ii) las competencias de las autoridades

responsables de la aplicación de la norma, y iii) las sanciones que se prevén en caso de incumplimiento.

***a. Los sujetos que regularía el régimen fiscal especial para partidos políticos.***

*1. Sujetos obligados*

Respecto de los sujetos obligados, considero pertinente que deben ser todos aquellos actores políticos que ya se encuentran sujetos a la fiscalización por parte del INE, es decir, que la característica principal de éstos será haber recibido financiamiento público para realizar actividades de índole electoral.

Los sujetos obligados sobre los cuáles deberá abordarse el diseño del régimen fiscal especial que se propone podrían ser los que se señalan en el artículo 3, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización del INE, es decir:

- “i. partidos políticos nacionales,
- ii. partidos políticos con registro local,
- iii. coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales,
- iv. agrupaciones políticas nacionales,



v. aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular, federales y locales.

vi. Personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores [o que se encuentren obligadas a su inscripción por prestar servicios o brindar bienes a alguno de los sujetos obligados señalados en los incisos anteriores].”<sup>134</sup>

## *2. Autoridades competentes*

Como se ha comentado, una de las razones por las que se propone la creación de un régimen fiscal especial para partidos y otros actores políticos, precisamente es que el SAT, en calidad de autoridad especializada, participe en la fiscalización de los ingresos y gastos de los recursos que operan los partidos políticos, desde un punto de vista fiscal.

Por tal motivo, adicional al INE (Consejo General, Comisión de Fiscalización, Unidad Técnica de Fiscalización, entre otras áreas responsables o facultadas de la fiscalización), se deberá contemplar al SAT como autoridad competente principal en el régimen fiscal de partidos políticos.

---

<sup>134</sup>Reglamento de Fiscalización (México: Instituto Nacional Electoral, 2017), artículo 3, numeral 1.

Ahora bien, será importante determinar con base en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria cuáles son las áreas del SAT que se encontrarán facultadas para llevar a cabo las actividades que se señalarán en el régimen fiscal especial que se propone. Por ejemplo, dicho Reglamento distingue las facultades entre las Administraciones Locales y la Administración General de Grandes Contribuyentes, entre otros casos, respecto de las personas morales que tributen conforme el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cuyos ingresos declarados superen los 1,250 millones de pesos.<sup>135</sup>

Si bien es cierto que la propuesta es involucrar al SAT en la fiscalización de los partidos políticos, no se descarta que en el ámbito de las competencias que se tienen actualmente, una fiscalización integral debería contemplar la participación de diversas autoridades, tales como: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Procuraduría General de la República, entre otras instituciones que cuentan

---

<sup>135</sup>Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, 2015), artículo 28, Apartado B, fracción III.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015) (consultado el 24 de mayo de 2019).

con áreas especializadas en materia fiscal y de inteligencia financiera.

***b. Las competencias de las autoridades responsables***

Como se ha mencionado a lo largo de la presente tesina, el régimen fiscal especial para los partidos políticos tiene como objetivo inicial que el SAT sea una autoridad especializada en materia fiscal para llevar a cabo ciertas actividades de fiscalización de los partidos políticos.

El objetivo de dichas facultades de fiscalización del SAT no será recaudatorio, sino con el fin de obtener información que logre determinar si las operaciones efectuadas por los partidos políticos se realizaron con el objetivo de evasión fiscal, de cometer fraude por simulación de operaciones o, que se utilizaron recursos de procedencia ilícita.

Por tal motivo, las competencias que se proponen para el SAT en el régimen fiscal especial para partidos políticos deben ir encaminadas a implementar los mecanismos que auxilian a dicha autoridad para realizar compulsas entre los contribuyentes, de tal manera que dichos mecanismos que ya se tienen con otros contribuyentes, resulten aplicables a los partidos políticos.

Con el objetivo de que el SAT cuente con las herramientas y mecanismos necesarios para llevar a cabo estas compulsas entre los partidos políticos y los proveedores, o entre los partidos políticos y sus aportantes, es necesario que dentro del régimen fiscal especial que se propone, se considere lo siguiente:

1. Para que el SAT compruebe el origen lícito de los ingresos de los partidos políticos, el régimen fiscal especial deberá considerar que:

a. Los partidos políticos se encontrarán obligados a emitir comprobantes fiscales a nombre de las personas físicas que realicen aportaciones, independientemente de la forma en la que se realice dicha aportación (efectivo, transferencia, cheque o incluso en especie).

b. Los partidos se encontrarán obligados a informar al SAT de aquellas aportaciones que se hayan recibido en efectivo y en especie, considerando para tales efectos un monto límite que establecerán las autoridades fiscales, con base en su experiencia en identificación de recursos de procedencia ilícita.

c. Los partidos políticos se encontrarán obligados a presentar una declaración anual en donde informen los ingresos obtenidos (tanto de financiamiento público como de financiamiento privado) durante el ejercicio fiscal correspondiente.

d. Las personas físicas que hayan realizado aportaciones a los partidos políticos, deberán informar en su declaración anual el monto total que hayan aportado durante el ejercicio fiscal correspondiente.

e. Las instituciones financieras que tengan abiertas cuentas bancarias a nombre de partidos políticos, sus candidatos, sus fideicomisos, o de personas morales y/o físicas que se consideren partes relacionadas de éstos, deberán notificar al SAT de aquéllos depósitos en efectivo que se realicen en las mismas, considerando para tales efectos el monto límite ya establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta (\$15,000.00 pesos).

2. Para que el SAT compruebe el destino lícito de los gastos de los partidos políticos, el régimen fiscal especial deberá considerar que:

a. Los partidos políticos se encontrarán obligados a presentar declaraciones informativas mensuales respecto de las operaciones efectuadas con proveedores, cuyos montos de operación acumulado en el ejercicio correspondiente, superen cierta cantidad límite. Dicha cantidad será establecida por el SAT, con base en su experiencia en identificación de recursos de procedencia ilícita.

b. Los partidos políticos no podrán dar efectos generales a aquellos comprobantes fiscales que no señalen el número de inscripción en el Registro Nacional de Proveedores de quien los emita. Dicha obligación resultará aplicable a los proveedores que se encuentren sujetos a inscripción, con base en lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización del INE.

c. Los partidos políticos se encontrarán obligados a presentar una declaración anual en donde informen los gastos realizados durante el ejercicio fiscal correspondiente.

d. Las instituciones financieras que tengan abiertas cuentas bancarias a nombre de partidos políticos, sus candidatos, sus fideicomisos, o de personas morales y/o físicas que se consideren partes relacionadas de éstos, deberán notificar al SAT de aquéllos retiros en efectivo o cheques de caja que se

realicen en las mismas, considerando para tales efectos el monto límite ya establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta (\$15,000.00 pesos).

e. En caso de que durante el proceso de fiscalización que realice la Unidad de Fiscalización del INE, resulten indicios respecto a la falta de materialidad de las operaciones, o indicios que puedan reflejar la simulación de operaciones por parte de los proveedores de los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización del INE deberá notificar al SAT respecto de dichos indicios.

Una vez notificado, el SAT deberá llevar a cabo el procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, con el fin de determinar si los proveedores de los partidos políticos simularon operaciones o, en su caso, no demostraron materialidad en las operaciones que se amparan en los comprobantes fiscales.

***c. Sanciones que prevería el régimen fiscal especial de partidos políticos.***

No se debe perder de vista que, desde el ámbito electoral, ya existen sanciones por las omisiones que los partidos políticos

efectúen a las disposiciones señaladas en el Reglamento de Fiscalización del INE.

Asimismo, ya se ha dicho que la participación del SAT en la revisión del origen y destino de los recursos operados por los partidos políticos no tiene un fin recaudatorio, sino un fin de identificación de evasión fiscal, simulación de operaciones y de uso de recursos de procedencia ilícita, que servirán como auxiliares de la fiscalización que efectúa la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

Por tal motivo, se considera que las sanciones en materia fiscal serán las mismas que ya se encuentran establecidas en las disposiciones fiscales, cuya aplicación a los partidos políticos o a sus proveedores y aportantes dependerá de las omisiones o faltas que se descubran.

Ahora bien, también se ha mencionado que el régimen fiscal para partidos políticos que se propone tiene como fin la participación de una autoridad con un nivel técnico especializado en materia fiscal. Por ende, se considera la necesidad de que el régimen fiscal disponga que las conclusiones y observaciones que el SAT emita en sus auditorías y compulsas, serán material probatorio para la



determinación de las sanciones que el Consejo General del INE establezca a los partidos políticos en un ámbito electoral.

Sin embargo, para que esto ocurra, será necesario que el régimen fiscal para partidos políticos armonice los procedimientos de auditoría del SAT y del INE, a fin de que las conclusiones del SAT se puedan obtener durante el plazo que el Consejo General del INE cuenta para la aprobación de los Dictámenes correspondientes.

***d. Criterios mínimos para los recursos de apelación que contemplaría el régimen fiscal especial de partidos políticos.***

Asimismo, será necesario que el régimen fiscal de partidos políticos señale que, en caso de que el Consejo General del INE establezca alguna sanción cuya motivación tenga sustento principalmente en alguna resolución del SAT, será necesario, en primer lugar, que el partido político presente un recurso en contra del acto de autoridad fiscal ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En caso de que dicho recurso se considere fundado, la resolución del Consejo General del INE podrá ser materia de algún recurso de apelación en materia electoral ante el

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de que dicho acto de autoridad se considere infundado.

## CONCLUSIONES

Ya ha quedado demostrado en los casos mencionados en la Introducción de la presente tesina, como en los casos que se analizaron en el Capítulo II, que efectivamente existe una participación casi nula por parte de las autoridades fiscales para revisar las operaciones que realizan los partidos políticos.

Lo anterior puede ser, como se mencionaba en el Capítulo I de la presente tesina, debido a que existe una laguna de su participación en el régimen fiscal actual de los partidos políticos.

Ahora bien, como se mencionaba en la Introducción y como quedó demostrado en el Capítulo II de la presente tesina, reforzar o madurar las disposiciones fiscales hacia los partidos políticos podría fomentar una fiscalización integral respecto del origen y destino de los recursos que los partidos políticos operan, tanto en actividades ordinarias como en campañas políticas.

La participación en la fiscalización de los partidos políticos por parte del SAT, utilizando los mecanismos y las herramientas con las que esta autoridad fiscal ya cuenta en este momento y que están en pleno funcionamiento, resultaría en una mejor

fiscalización y transparencia del financiamiento público que se les entrega a los partidos políticos.

Es decir, la creación un régimen fiscal especial hacia los partidos políticos fomenta una mejor fiscalización, desde un punto de vista de eficiencia y eficacia, ya que no se está creando un nuevo instituto, no se engrosa administrativamente ni el INE ni el SAT, sino que el costo de su implementación resultaría menor a alguna otra decisión de crear áreas especializadas dentro de las autoridades electorales existentes.

Como se ha demostrado, en el régimen fiscal que se propone se estarían utilizando los mecanismos que el SAT ya tiene para realizar compulsas y verificar el origen y destino de recursos respecto de otros contribuyentes que también son personas morales no lucrativas.

En este régimen especial de partidos políticos, el objetivo de la participación del SAT no será recaudatorio, sino que será la identificación de operaciones cuya motivación es la evasión fiscal, el fraude de simulación de operaciones, así como el uso de recursos de procedencia ilícita; actividades que todos sabemos no son ajenas a las operaciones que los partidos políticos realizan.

Contar con una institución técnica especializada en la identificación de fraude, simulación y uso de recursos de procedencia ilícita ayudaría enormemente a la labor de fiscalización que el INE efectúa desde un ámbito electoral.

Como se demostró en el Capítulo II de la presente tesina, si los mismos mecanismos ya implementados por el SAT con otros contribuyentes hubieran sido aplicables a los partidos políticos, los casos resultarían en conclusiones o resoluciones totalmente distintas a las que sucedieron, toda vez que las conclusiones del SAT tenderían a señalar análisis técnicos alejados de influencias políticas arbitrarias.

El régimen fiscal especial para los partidos políticos sería multiinstitucional, es decir, tendrá la participación de, al menos, el INE (materia electoral) y el SAT (materia fiscal); sin embargo, no se descarta la posibilidad de que en dicho régimen también participen otras autoridades. Por, ejemplo, la SHCP para el caso de la aplicación de la Ley Antilavado, así como de la CNVB para los casos en donde se requiera especialización financiera y bancaria, entre otras autoridades que cuentan con experiencia fiscal y de inteligencia financiera.

Como fue comentado y analizado en el Capítulo II de la presente tesina, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, así como el propio Consejo General del INE cuentan con facultades limitadas, ya que sus atribuciones no abarcan un ámbito fiscal que las auxilie para reconocer la verdadera licitud del origen y destino de los recursos que operan los partidos políticos.

Por tal motivo, la participación de las autoridades que sí cuentan con las facultades fiscales para determinar materialidad de las operaciones o simulación de las mismas resulta indispensable para una consolidación y evolución de un sistema de fiscalización integral.

Asimismo, como también se menciona en el Capítulo III de la presente tesina, un régimen fiscal especial para partidos políticos señalaría perfectamente las atribuciones que cada autoridad tendría en la fiscalización de los recursos operados por partidos políticos. Si bien es cierto que actualmente La Unidad Técnica de Fiscalización del INE puede solicitar información a autoridades fiscales, las mismas no se consideran como sujetos fiscalizadores capaces de efectuar revisiones fiscales a operaciones que realizan actores políticos.

Conforme a lo que fue analizado en el Capítulo II y III de la presente tesina, el régimen especial para partidos políticos eliminaría incentivos de derroche de recursos, evasión fiscal y, uno muy importante, utilización de financiamiento alterno, normalmente en efectivo, en campañas políticas.

Es conocido por la opinión pública que los incentivos antes mencionados existen, en gran medida debido a que las operaciones que realizan los partidos políticos quedan impunes por razones que escapan del ámbito jurídico electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Agíss Bitar, Fernando. 2010. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1ª Reimpresión.
2. Alcántara Sáez, Manuel. 2006. *Partidos Políticos Latinoamericanos*. México: Gernika. 2a. ed.
3. Bátiz, Arenas. 2004. Derecho Electoral. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México: IJ-UNAM-Porrúa. Tomo V, 2a, ed.
4. Código Fiscal de la Federación. 2019. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
5. Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Expediente: INE/CG219/2019. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional, identificado como INE/P-COF-UTF/11/2014, 26 de abril de 2019.



<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/109342/CGex201904-26-rp-2.pdf>  
(consultada el 21 de mayo de 2019).

6. Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Expediente: INE/CG638/2018. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Político Morena y su entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el C. Andrés Manuel López Obrador, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018, 18 de julio de 2018.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>  
(consultada el 23 de mayo de 2019).

7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
8. Fernández Christlieb, Paulina. 2006. “El Partido Político en el Discurso del Gobierno Mexicano. En *Jornadas Anuales de Investigación, 2005*. México:

UNAM – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. 1ª Edición.

9. Huerta Ochoa, Carla. 2007. “El concepto de interés público y su función en materia de Seguridad Nacional”. En *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
10. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1996. *Diccionario jurídico mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa.
11. Instituto Nacional Electoral, Canal Oficial “INE TV” emitido en directo, Sesión Extraordinaria del Consejo General, 26 de abril de 2019.  
<https://www.youtube.com/watch?v=C94k5qz-YEM>  
(consultada el 22 de mayo de 2019).
12. Ley del Impuesto sobre la Renta. 2016. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
13. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

2018. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

14. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

15. López Portillo José. 1977. Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Gaceta Informativa de la CFE*, 4 de octubre de 1977, sección Reforma Política.

16. López, Lorena. 2018. Tribunal Electoral revoca multa a Morena por Fideicomiso. *Milenio Diario*, 13 de agosto de 2018, Sección Política.

<https://www.milenio.com/politica/tribunal-electoral-revoca-multa-morena-fideicomiso> (revisado el 24 de mayo de 2019).

17. Michels, Roberto. 2008. *Los partidos políticos*. Buenos Aries – Madrid: Amorrortu Editorires.

18. Monreal Ávila, Ricardo. 2011. “Exposición de motivos de la Iniciativa que deroga el párrafo 3ro. del artículo

98 y adiciona el párrafo 4to. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. En *Gaceta del Senado de la República No. LXI/3PPO-318/33117*, 29 de noviembre de 2011.

[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/33117](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/33117) (consultado el 27 de mayo de 2019).

19. Neuman, Sigmund. 1965. *Partidos políticos modernos*. Madrid: Tecnos.
20. Ostrogorski, Moisey. 2008. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta.
21. Pardo Lelo de Larrea, Ana Paula y González Cosío, Leonardo. 2019. Materialidad en las operaciones, una tendencia en aumento. *El Economista*, 13 de mayo de 2019.  
<https://www.economista.com.mx/gestion/Materialidad-en-las-operaciones-una-tendencia-en-aumento-20190513-0052.html> (consultada el 22 de mayo de 2019).
22. Patiño Camarena, Javier y Carbonell, Miguel. 2004. Partidos Políticos. En *Enciclopedia Jurídica*

*Mexicana*. México: IJ-UNAM-Porrúa. Tomo V, 2a, ed.

23. Reglamento de Fiscalización. 2017. México: Instituto Nacional Electoral.
24. Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta. 2016. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
25. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. 2015. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015) (consultado el 24 de mayo de 2019).
26. Resolución Miscelánea Fiscal para 2019. 2019. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria.
27. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-JDC-2425/2007 y acumulados. Magistrado Ponente: Salvador Olimpo

Nava Gomar, Secretario: Gustavo Avilés Jaimes, 23 de enero de 2008.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02425-2007.htm> (consultada el 20 de mayo de 2019).

28. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente: SUP-RAP-209/2018 y acumulado SUP-RAP-215/2018. Recurso de Apelación contra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 2 de septiembre de 2018.

[https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/RAP/209/SUP\\_2018\\_RAP\\_209-805779.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/RAP/209/SUP_2018_RAP_209-805779.pdf) (consultado el 24 de mayo de 2019).

29. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 23/2000 y sus acumuladas 24/2000, 25/2000, 26/2000, 27/2000 y 28/2000. Ministro Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez, 11 de diciembre de 2000.

[http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/19/3\\_38498\\_0.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/19/3_38498_0.doc) (consultada el 23 de mayo de 2019).

30. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Sentencia, voto particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y voto de minoría de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, en las Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 promovidas por el Partido Político Estatal Alianza por Yucatán y por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, respectivamente, en contra del Congreso del Estado de Yucatán y el Gobernador de la propia entidad, 5 de octubre de 2006. Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2007. [https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%BAblico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&sig=ACfU3U1LM\\_ELc8XLGQYsGKFhua-](https://books.google.com.mx/books?id=6ShF-Abi2NYC&pg=PA93&lpg=PA93&dq=%22imbricados+en+la+estructura+del+Estado+como+cuerpos+intermedios+de+la+sociedad+que+coadyuvan+a+integrar+la+representaci%C3%B3n+nacional+y+a+la+formaci%C3%B3n+del+poder+p%C3%BAblico%22&source=bl&ots=tApIsCZapy&sig=ACfU3U1LM_ELc8XLGQYsGKFhua-)

CxpKwqw&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiL5Kzg47ziAhUUuZ4KHQB8DuwQ6AEwAnoECAkQAQ  
(consultado el 27 de mayo de 2019).

31. Tesis Aislada - I.4o.A.161 A (10ª).  
COMPROBANTES FISCALES. EL  
CONTRIBUYENTE DEBE DEMOSTRAR LA  
MATERIALIDAD DE LAS OPERACIONES  
CONSIGNADAS EN ÉSTOS, CUANDO POR LAS  
CARACTERÍSTICAS DEL DOMICILIO EN EL  
QUE SUPUESTAMENTE SE LLEVARON A CABO  
SE PRESUMA SU INEXISTENCIA. México:  
Tribunal Colegiado de Circuito de la Suprema Corte de  
Justicia de la Nación. Materia Administrativa. Décima  
Época, Núm. de Registro: 2019704, Gaceta del  
Semanario Judicial de la Federación. Libro 65, Abril  
de 2019, Tomo III.  
[https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000&Expresion=materialidad%2520de%2520as%2520operaciones&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&I](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000&Expresion=materialidad%2520de%2520as%2520operaciones&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&I)



D=2019704&Hit=1&IDs=2019704&tipoTesis=&Sem  
anario=0&tabla=&Referencia=&Tema=# (consultada  
el 23 de mayo de 2019).

32. Tesis de Jurisprudencia - GS2/27/2018. IMPUESTO SOBRE LA RENTA.- LA AUTORIDAD TIENE FACULTADES PARA CUESTIONAR LA MATERIALIDAD DE LOS HECHOS QUE SUSTENTAN LOS INGRESOS GRAVADOS Y LOS GASTOS DEDUCIDOS. México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época. Año IV. No. 31. Febrero 2019.  
<http://sctj.tfja.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=44527> (consultada el 23 de mayo de 2019).

33. Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

***a. Bibliografía de referencia***

1. Bittker, Boris I. 1969. *Churches, Taxes and the Constitution*. Estados Unidos de Norte América: Yale Law School Faculty.

[https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3419&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3419&context=fss_papers) (consultada el 8 de febrero de 2019).

2. Clark, Elias. 1960. *The limitation on political activities: a discordant note in the Law of Charities*. Estados Unidos de Norte América: Yale Law School Faculty.

[https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3076&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3076&context=fss_papers) (consultada el 13 de febrero de 2019).

3. Garnett, Richard W. 2001. A quiet faith? Taxes, Politics, and the Privatization of Religion. En *The Conflicted First Amendment: Tax Exemptions, Religious Groups, And Political Activity*. Estados Unidos de Norte América: Boston College Law. Volumen 42.

<https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com.mx/&httpsredir=1&article=2182&context=bclr> (consultada el 10 de febrero de 2019).

4. Hettich, Walter y Winer Stanley. 1985. *The Economic and Political Foundations of Tax Structure*. Estados Unidos de Norte América: Western University.  
[https://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=economicsceapr\\_el\\_wp](https://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=economicsceapr_el_wp) (consultada el 22 de febrero de 2019).
5. Kingsley, Elizabeth y Pomeranz, John. 2004-2005. *A Crash at the crossroads: Tax and Campaign Finance Laws collide in regulation of political activities of tax-exempt organizations*. Estados Unidos de Norte América: Mitchell Hamline School of Law.  
<https://open.mitchellhamline.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com.mx/&httpsredir=1&article=1001&context=wmlr> (consultada el 17 de marzo de 2019).
6. Samansky, Allan J. 2007. *Tax consequences when churches participate in political campaigns*. Estados Unidos de Norte América: J.L. & Pub.  
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojlap5&div=10&id=&page=&t=1558888268> (consultada el 8 de enero de 2019).