

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL C. MANUEL CIFUENTES VARGAS, COORDINADOR NACIONAL DEL PATRIMONIO Y RECURSOS FINANCIEROS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA RELATIVA A LA CONTRATACIÓN DE UN FIDEICOMISO PARA LA ADQUISICIÓN DE UN BIEN INMUEBLE.

A N T E C E D E N T E S

- I. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone, en su base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
- II. En el citado Decreto, en su el artículo 41, Base V apartado B, penúltimo y último párrafo, se establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procesos electorales (federal y local), así como de las campañas de los candidatos.
- III. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- IV. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).
- V. En sesión extraordinaria de 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014 por el que expidió el Reglamento de Fiscalización (RF) y se abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado

el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG201/2011.

- VI. En sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de septiembre de 2017, se aprobó el Acuerdo INE/CG409/2017 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, aprobado por el acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018.
- VII. El 11 de mayo de 2018, se aprobó el Acuerdo INE/CG459/2018, por el que expidió los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-758/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- VIII. El 4 de septiembre de 2018, se aprobó el Acuerdo INE/CG407/2019, por el que se aprueba la integración de comisiones permanentes y otros órganos, en cuyo punto de Acuerdo Segundo se determinó que la Comisión de Fiscalización estará integrada por las Consejeras Electorales Dra. Adriana Margarita Favela Herrera y Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, así como por los Consejeros Electorales, Dr. Ciro Murayama Rendón y Dr. José Roberto Ruiz Saldaña, presidida por el Consejero Electoral Dr. Benito Nacif Hernández.
- IX. El 2 de marzo de 2020, se recibió la consulta formulada por el C. Manuel Cifuentes Vargas Coordinador Nacional del Patrimonio y Recursos Financieros del Partido de la Revolución Democrática con número de oficio CPRF/173/2020, relativa a la celebración de un contrato de fideicomiso para la adquisición de un bien inmueble con los recursos ahorrados durante el 2019.

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

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base V, apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado

Instituto Nacional Electoral, que es autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento.

2. Que el artículo 41, Párrafo segundo Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
3. Que el mismo artículo 41, base II, de la Constitución Política señala que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará su financiamiento, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; toda vez que el financiamiento para los partidos políticos se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico; esto es, el financiamiento de los partidos políticos tiene una finalidad y un monto determinado constitucionalmente.
4. Que el artículo 42, numerales 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, y contará con un Secretario Técnico que será el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.
5. Que el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la Comisión Fiscalización tendrá como facultad el resolver las consultas que realicen los partidos políticos.
6. Que el numeral 2 del citado artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.
7. Que de conformidad con el artículo 6, numeral 2 de la LGIPE; el Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral.

8. Que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la LGIPE, son fines del INE, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
9. Que de conformidad con el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la LGIPE, el Instituto Nacional Electoral, tendrá dentro de sus atribuciones para los Procesos Electorales Federales y Locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos.
10. Que de conformidad con el artículo 35 de la LGIPE, el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.
11. Que el artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE, señala que es atribución del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley en cita, así como a la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.
12. Que el artículo 190, de la LGIPE, dispone que, la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización.
13. Que conforme al artículo 191, numeral 1, incisos a) y d) de la ley en cita, establece que el Consejo General del INE, está facultado para emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos observen las disposiciones legales.
14. Que el artículo 192, numeral 1, inciso i); así como el numeral 2 de la LGIPE, establece que la Comisión de Fiscalización elaborará, a propuesta de la Unidad

Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

15. Que de conformidad con el artículo 196, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.

16. Que el artículo 199, numeral 1, inciso m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá, proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas.

Asimismo, determina que, la UTF tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización, los proyectos de Reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los Acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

17. Que el artículo 7, numeral 1, inciso d), de la LGPP, dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local.

18. Que de conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la LGPP, la revisión de los informes de los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

19. Que el artículo 53 de la LGPP establece las modalidades de financiamiento privado que los partidos políticos podrán recibir para el desarrollo de sus actividades.

20. Que el artículo 57 de la LGPP, señala que los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México fondos o

fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos con la finalidad de obtener rendimientos financieros siguiendo las reglas establecidas en el mismo artículo.

21. Que el artículo 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, obliga a las autoridades y las instituciones públicas y privadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, sobre las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, asimismo, podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.
22. Que el artículo 57 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que, Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros.
23. Que el artículo 16 del Reglamento de Fiscalización, establece en su numerales 4 y 5 establece que la Unidad Técnica resolverá las consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando ésta se refiera a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta; asimismo, en caso contrario, deberá remitir el proyecto de respuesta a la Comisión de Fiscalización para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva.
24. Que el artículo 64 del Reglamento de Fiscalización, enuncia los requisitos para la constitución de un fondo o fideicomiso.
25. Que el artículo 113, del Reglamento de Fiscalización, determina que, los ingresos que perciban los sujetos obligados por rendimientos financieros, fondos o fideicomisos, estarán sustentados con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras, así como por los documentos en que consten los actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras de los fondos o fideicomisos correspondientes.
26. Que el artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Comisiones del Instituto Nacional Electoral, establece que las Comisiones ejercerán las facultades que les confiera la Ley, el Reglamento Interior, el propio Reglamento de Comisiones, los Acuerdos de Integración de las mismas, los Reglamentos y

Lineamientos específicos de su materia, así como los Acuerdos y resoluciones del propio Consejo.

27. Que de conformidad con el artículo 16, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización, cuando las consultas involucren la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o en su caso, se emitan normas para los sujetos obligados relativos a la normatividad a consideración, ésta se deberá someter a la discusión y eventual aprobación por parte de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
28. Que el artículo 381, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que, en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.
29. Que el artículo 384, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que, sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.
30. Que el artículo 388, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone que, el fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles, deberá inscribirse en la Sección de la Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso surtirá efectos contra tercero, en el caso de este artículo, desde la fecha de inscripción en el Registro.
31. Que el artículo 391, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, determina que, la institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un Juez de Primera Instancia del lugar de su domicilio, y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.
32. Que el artículo 391, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que, una vez extinguido el fideicomiso, si no se pactó lo contrario, los bienes o derechos en poder de la institución fiduciaria serán transmitidos al

fideicomitente o al fideicomisario, según corresponda. En caso de duda u oposición respecto de dicha transmisión, el juez de primera instancia competente en el lugar del domicilio de la institución fiduciaria, oyendo a las partes, resolverá lo conducente.

33. Para que la transmisión antes citada surta efectos tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, bastará que la institución fiduciaria así lo manifieste y que esta declaración se inscriba en el Registro Público de la Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito.
34. Las instituciones fiduciarias indemnizarán a los fideicomitentes por los actos de mala fe o en exceso de las facultades que les corresponda para la ejecución del fideicomiso, por virtud del acto constitutivo o de la ley, que realicen en perjuicio de éstos.
35. Que de conformidad con el Acuerdo INE/CG459/2018, en donde se expidieron los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-758/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se establecen los casos específicos en los que el remanente puede ser utilizado en años posteriores al del ejercicio del mismo.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Base II, V apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 44, numeral 1, inciso jj), 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se da contestación a la consulta realizada por el C. Manuel Cifuentes Vargas en su carácter de Coordinador Nacional del Patrimonio y Recursos Financieros del Partido de la Revolución Democrática, en los términos siguientes:

C. MANUEL CIFUENTES VARGAS
COORDINADOR NACIONAL DEL PATRIMONIO Y
RECURSOS FINANCIEROS DEL
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
P R E S E N T E

Con fundamento en el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización y 37 del Reglamento de Elecciones, se da respuesta a la solicitud formulada oficio número CPRF/173/2020, recibido el 2 de marzo de 2020, cuya parte que interesa se transcribe a continuación:

I. CONSULTA

“1. Consideramos que para efectos de cumplir con la normatividad vigente, lo procedente es contratar un fideicomiso, cuya finalidad exclusiva sea la constitución de un patrimonio para la adquisición de un bien inmueble. Estimamos que lo anterior permitirá subsanar el problema que se generó de la cancelación de la operación de compra venta, por las razones ya expuestas y permitirá transparentar el destino de los recursos ahorrados durante el 2019.

2. Si esa H. Comisión de Fiscalización, considera que lo propuesto por mi representada, se aleja del cumplimiento de la normatividad establecida, de manera respetuosa solicitamos nos oriente el camino a seguir, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, tomando en consideración las causas de fuerza mayor que nos llevaron a tomar la decisión ya comentada.

Reiteramos que el objetivo del Partido de la Revolución Democrática, es adquirir un bien inmueble, que redunde en una disminución de costos operativos fijos y que brinde certeza en la continuidad de la operación política y administrativa, es por lo que nos permitimos informarles que continuamos con el cumplimiento de requisitos impuestos por BBVA Bancomer para la constitución del fideicomiso, entre el que destaca el relativo al otorgamiento de un "poder especial para la contratación de fideicomisos", requisito indispensable para la creación del fideicomiso. Se adjunta la petición realizada al Notario para su expedición (Anexo 11) y la petición de apertura del fideicomiso de fecha 17 de febrero del año en curso (Anexo 12).

Además, la Dirección Nacional Extraordinaria ha ratificado la necesidad de la compra de un inmueble, hecho que consta en Actas (Anexo 13)”.

II. RESPUESTA

Al respecto, de la lectura integral al escrito de consulta en comento, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que el referido instituto político mediante su Coordinador Nacional del Patrimonio y Recursos Financieros, solicita saber la viabilidad de las acciones realizadas para la constitución de un fideicomiso para la adquisición de un bien inmueble con recursos ahorrados durante el 2019, de esta forma lograr reducir costos de operación y lograr subsanar la cancelación de compra-venta de la propiedad a nombre del Centro de Integración Juvenil A.C. ubicado en la calle de Aguascalientes 208, Hipódromo, Cuauhtémoc, CDMX, debido a los resultados preliminares, de un Director Responsable de Obra Certificado, que arrojaron que el inmueble no es apto para continuar con las labores debido a los daños presentados por el sismo del 19 de septiembre del 2017.

Para dar debida atención a la consulta planteada por el partido político es necesario realizar las siguientes precisiones:

1. ACTO JURÍDICO DENOMINADO FIDEICOMISO.

Resulta conveniente exponer la conceptualización de dicho acto jurídico (fideicomiso) con el objetivo de conocer su naturaleza y alcance dentro del sistema normativo mexicano, de modo que se cuenten con mayores elementos que permitan una mejor comprensión de las circunstancias particulares del caso.

Al respecto, un punto de partida fundamental para conocer la naturaleza de dicho acto jurídico, se encuentra en lo regulado en los artículos 381 a 387, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y que está recogido en el criterio que contiene la Tesis Aislada en materia Civil de rubro **FIDEICOMISO, CONCEPTO DE**.¹, misma que a la letra señala lo siguiente:

FIDEICOMISO, CONCEPTO DE.

El fideicomiso es un acto jurídico que debe constar por escrito, y por el cual una persona denominada fideicomitente destina uno o varios bienes a un fin lícito determinado, en beneficio de otra persona llamada fideicomisario, encomendando su realización a una institución bancaria llamada Fiduciaria, recibiendo ésta la titularidad de los bienes, únicamente con las limitaciones de los derechos adquiridos con anterioridad a la constitución del mismo fideicomiso, por las partes o por terceros, y con las que expresamente se reserve el fideicomitente y las que para él se deriven del propio fideicomiso. De otro lado, la institución bancaria adquiere los derechos y acciones que se

¹ Tesis Aislada en materia civil con número de registro 245771, Sala Auxiliar, publicada en el Semanario Judicial de la Federación Volumen 97-102, Séptima Parte, página 71.

requieran para el cumplimiento del fin, y la obligación de sólo dedicarlos al objetivo que se establezca al respecto, debiendo devolver los que se encuentran en su poder al extinguirse el fideicomiso, salvo pacto válido en sentido diverso.

Amparo directo 45/71. Crédito Algodonero de México, S.A. 16 de marzo de 1977. Cinco votos. Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Rogelio Camarena Cortés.

Lo previamente transcrito permite advertir, en primera instancia, la formalidad que debe revestir el nacimiento del acto, se requiere que la exteriorización de la voluntad se realice de forma escrita.

En tanto a las partes que intervienen durante la vigencia del acto jurídico fideicomiso, tenemos que estas pueden conceptualizarse en relación al orden cronológico de su participación.

- 1)** Fideicomitente: Sujeto que destina bienes a un fin u objeto lícito determinado.
- 2)** Fiduciario: Es la institución bancaria que recibe la titularidad de los bienes que se encuentran afectados a fin de materializar la consecución del fin u objeto determinado.
- 3)** Fideicomisario: Es el individuo beneficiario de los efectos del fideicomiso, receptor del fin u objeto.

Cabe destacar la amplitud de la finalidad que puede atribuírsele a la institución fideicomiso, el alcance conceptual se acota únicamente a la licitud de su objeto, y en su caso a la posibilidad material que guarde relación con la cantidad de bienes otorgados en afectación.

Nuestro marco normativo electoral no es ajeno al reconocimiento de la utilidad del acto jurídico "Fideicomiso", pues posibilita la utilización de dichos instrumentos por los partidos políticos para captación de recursos líquidos que podrán generar rendimientos financieros que finalmente deberán de regresar al instituto político, allegándolo así de recursos monetarios adicionales que permitan el desarrollo de sus finalidades constitucionales.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 57 de la Ley General de Partidos Políticos que a su letra expresa dice:

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

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

De conformidad con el artículo antes mencionado, los sujetos pueden establecer fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos con la finalidad de obtener rendimientos financieros. Entendiéndose dichos recursos líquidos como aquellos que tienen la capacidad de convertirse en dinero en efectivo de forma inmediata y sin que se produzca una disminución de su valor.

Por su parte, el artículo 64 del Reglamento de Fiscalización establece los requisitos a los que los sujetos obligados deben de atenerse para la constitución de un fondo o fideicomiso, y que son los siguientes:

- a)** Podrán invertir los excedentes de recursos públicos o privados.*
- b)** En caso de constituirse con aportaciones privadas, deberá cumplir con lo relativo a las aportaciones del Reglamento.*
- c)** El manejo de cuentas bancarias deberá cumplir con lo relativo a los requisitos para el control de cuentas bancarias del Reglamento.*
- d)** Las inversiones que realice el fideicomiso deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento.*
- e)** En todo caso los fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que la Unidad Técnica podrá requerir, en todo tiempo, información detallada sobre su manejo y operaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base V, Apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución y 200, numeral 1 de la Ley de Instituciones, así como 142, párrafo tercero, fracción IX de la Ley de Instituciones de Crédito.*

f) Los fondos y fideicomisos deberán ser registrados ante la Comisión a través de la Unidad Técnica, remitiendo copia fiel del contrato respectivo dentro de los cinco días siguientes a la firma del mismo.

g) La Unidad Técnica llevará el control de tales contratos, y verificará periódicamente que las operaciones que se realicen se apeguen a lo establecido en la Ley de Partidos, en las leyes aplicables y en el Reglamento, informando en cada sesión ordinaria de la Comisión el estatus que guardan.

h) La Unidad Técnica podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.”

En este orden de ideas, el Reglamento de Fiscalización² establece (para efectos de comprobación) que los ingresos que perciban los sujetos obligados por rendimientos financieros, fondos o fideicomisos, estarán sustentados con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras, así como por los documentos en que consten los actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras de los fondos o fideicomisos correspondientes.

2. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD

El sujeto obligado menciona que es su deseo celebrar un contrato de fideicomiso con la intención de adquirir un bien inmueble con los recursos obtenidos de los ahorros del año dos mil diecinueve, para convertirlo en sede nacional del Partido de la Revolución Democrática, acto que inicialmente podría decirse que no se encuentra restringido por la Ley Electoral; sin embargo, dado el marco jurídico actual y el mandato de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-758/2017 de fecha nueve de marzo de dos mil dieciocho, reviste consideraciones especiales, a saber:

En la sentencia referida la Sala razonó, para lo que importa al presente asunto, lo siguiente:

1. Los recursos de que disponen, en concepto de este órgano jurisdiccional, se rigen por los principios que regulan el gasto público, precisamente porque son preponderantemente de origen público.
2. Entre esos principios se encuentra el de anualidad, cuyo aspecto esencial consiste en que deben ejercerse durante el periodo para el que le fueron entregados; esto es, en el año calendario en que les fue ministrado.
3. Lo anterior es así, porque en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, se señala que la Cámara de Diputados tiene la atribución exclusiva de examinar, discutir y

² Artículo 113 del Reglamento.

aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que cada año le envía el Ejecutivo Federal e intervenir en el proceso de formación de la Ley de Ingresos, en la cual se establecen los montos de los recursos económicos que el Estado, a través de sus respectivos órganos, recaudará durante un ejercicio fiscal para solventar el gasto público contenido en el aludido presupuesto.

4. Además, esta Sala Superior ha establecido que el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos se rige bajo el principio de anualidad que contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación, al tratarse éste del instrumento en donde se contempla el referido financiamiento.
5. En cuanto al contenido de este precepto constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que ambos ordenamientos – Ley de ingresos y Presupuesto de egresos–, poseen una vigencia determinada, porque tienen validez únicamente para el periodo en que son emitidos, rigiéndose bajo el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que la Federación puede recaudar durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público.
6. A su vez, en el artículo 126 de la Constitución Federal se estipula que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
7. Como resultado de lo anterior, resulta inconcuso que existe la obligación para cualquier ente jurídico, que reciba y maneje recursos provenientes del erario, de ejercer estos últimos dentro del año calendario en que les fueron asignados y entregados, salvo disposición o determinación legislativa en contrario, dado que las citadas normas constitucionales y legales imponen la carga de aplicar de forma austera y racional los recursos públicos, y solamente autoriza una vez concluido el ejercicio, los pagos por conceptos devengados –contabilizados y presupuestados– en el año que corresponda.
8. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir los lineamientos para el cálculo, determinación, y reintegro de remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron devengados o comprobados correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en los términos señalados en el considerando V, de la presente ejecutoria.

En cumplimiento a lo anterior, mediante Acuerdo identificado con el número INE/CG459/2018³, el Consejo General aprobó los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores. En este instrumento se mencionan los casos específicos en los que los remanentes pueden ser utilizados en ejercicios siguientes, como a la letra se transcribe:

³ Dicho acuerdo fue confirmado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-140/2018 de veintisiete de junio de dos mil dieciocho.

“Artículo 2. Para efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

- a) **CEE** – Comité Ejecutivo Estatal.
- b) **CEN** – Comité Ejecutivo Nacional.
- c) **FPAOP**- Financiamiento Público para Actividades Ordinarias Permanentes
- d) **FPAE** – Financiamiento Público para Actividades Específicas
- e) **Gasto devengado** – Productos o servicios recibidos, independientemente de la fecha en la que fueron pagados o contratados.
- f) **Gasto no comprobado** - Gastos en los que el partido omite presentar la factura vigente y el comprobante de pago.
- g) **Gasto no devengado** – Productos o servicios pagados o contratados y no recibidos.
- h) **INE** – Instituto Nacional Electoral
- i) **NIF** – Normas de Información Financiera
- j) **OPLE** – Organismo Público Local Electoral
- k) **Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior** – Se refiere al financiamiento que se presenta cuando el gasto del ejercicio es mayor que el ingreso, lo que se traduce en una obligación de pago futura, mismo que se representa con saldo negativo.
- l) **Reservas** – Son los fondos para afrontar contingencias futuras, derivadas de los pasivos laborales y contingencias. Así como aquellos destinados con la única finalidad de realizar mejoras inmobiliarias. Dichos conceptos deberán valuarse, reconocerse y registrarse en la contabilidad de conformidad con las NIF C-9, D-3 y D-5
- m) **SIF** – Sistema Integral de Fiscalización

(...)

Para las reservas para contingencias y obligaciones, y las rentas comprometidas, los partidos políticos las deberán determinar, valorar y documentar debidamente, con base en las NIF C-9, D-3 y D-5.

(...)

Artículo 12. *Respecto de las reservas para contingencias y obligaciones, los sujetos obligados deberán constituir fideicomisos e informarán de los mismos a la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de los 10 días siguientes a que ocurra la constitución y/o modificaciones al contrato”*

Si bien, siguiendo el mandato de la Sala Superior los recursos que reciben los partidos políticos para el ejercicio ordinario deben ser ejercidos dentro del año calendario que fueron ministrados, lo cierto es que en el acuerdo por el que se dio cumplimiento a ese mandato se previeron circunstancias específicas en las que los

partidos políticos pueden hacer reservar para cubrir contingencias. El modo en que pueden hacerlo es a través de la figura del fideicomiso, en términos de lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo antes invocado.

3. CASO CONCRETO.

El trece de diciembre de dos mil diecinueve por Acuerdo de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD/DNE138/2019), se autorizó la adquisición del inmueble que sería destinado para la sede nacional del partido. En los puntos resolutivos PRIMERO y SEGUNDO se autoriza la adquisición del inmueble ubicado en la calle Aguascalientes, número 201, colonia Roma, Alcaldía Cuauhtémoc, en esta Ciudad de México y se instruye a Manuel Cifuentes Vargas y a Salvador González García a efectos de que realicen los trámites necesarios con la finalidad de adquirir el inmueble para los fines precisados.

En esa misma fecha el Partido de la Revolución Democrática firmó contrato de promesa de compraventa con el Centro de Investigación Juvenil A.C., siendo que en la cláusula primera señalaron como OBJETO *“Por medio de esta promesa de compraventa ‘EL PROMITENTE VENDEDOR’, se compromete a otorgar y firmar un contrato formal de compraventa a favor de ‘EL PROMITENTE COMPRADOR’, respecto del inmueble ubicado en la calle Aguascalientes, número 201, colonia Roma, Alcaldía Cuauhtémoc, en esta Ciudad de México”*.

En la cláusula SÉPTIMA se comprometieron ambas partes *“en que si por cualquier motivo no se llegará a firmar, otorgar o celebrarse el contrato de compraventa definitivo en la fecha convenida, quedará sin efectos este instrumento jurídico y, por lo tanto, los promitentes no tendrán derecho al pago de indemnización alguna”*.

Cabe destacar que el partido político señala que una vez que el instituto político de mérito concretaría la compra-venta del inmueble, el Notario que llevaría a cabo la operación, les recomendó que realizaran un Dictamen de evaluación técnica post sísmica, pues advirtió algunas consideraciones que debían tomarse en cuenta porque en el Acta de fecha catorce de marzo de dos mil dieciocho de la Asamblea General de Asociados de Centros de Integración Juvenil, A.C., en el punto 7.8 se dice:

“ 7.8 Solicitud de autorización para la (sic) arrendar un edificio en San Jerónimo para reubicar a 320 servidores públicos de Centros de Investigación Juvenil A.C.

En uso de la palabra el Lic. Iván Retiz, comunicó que derivado del terremoto sufrido en la Ciudad de México el pasado 19 de septiembre de 2017, dos de los edificios de oficinas centrales, resultados afectados, por lo que es necesarios reubicar a 320 funcionarios que ocupaban dichos inmuebles.

Se solicitó a un Director Responsable de Obra Certificado, la dictaminación de los dos inmuebles, ubicados en las calles de Tlaxcala no. 208 y Aguascalientes No. 201 en la Colonia Hipódromo Condesa, Delegación Cuauhtémoc, los resultados preliminares arrojaron que ambos edificios no son aptos para continuar con las labores, debido a los daños presentados y por la cantidad de servidores públicos que operan estos edificios.”

El treinta de enero de dos mil veinte se emitió por el Director Responsable de Obra Certificado, contratado por el partido el “Dictamen Técnico de seguridad estructural”, dando como resultado la existencia de daños estructurales en el inmueble, para mayor referencia se transcribe la parte conducente de dicho documento:

“(…)

IV. Conclusiones y recomendaciones.

*Una vez finalizado el estudio del edificio Aguascalientes 201 con relación a la condición actual de seguridad estructural y habiendo efectuado el análisis de la estructura mediante un modelo matemático tridimensional en **ETABS 17 Nonlinear**, se concluye:*

- *Se hizo la revisión de la capacidad de carga y rigidez de los elementos que conforman la estructura considerando: factores, solicitaciones y sus combinaciones conforme al R. C. D. F. 2004 con sus correspondientes N. T. C. 2004.*
- *La edificación de acuerdo con los resultados obtenidos NO CUMPLE con lo citado en los artículos. 147, 148 y 149 del R. C. D. F. 2004. La resistencia y rigidez de la estructura no son suficientes para soportar las acciones máximas posibles que puedan presentarse, establecidas en el reglamento aplicado:*

“(…)

Los requisitos de las N. T. C. 2004 tienen como propósito cumplir con una seguridad adecuada tal que bajo cualquier condición de servicio no existan fallas estructurales mayores ni pérdidas de vidas, aunque pueden presentarse daños que lleguen a afectar el funcionamiento del edificio y requerir reparaciones mayores.

De esta manera, el inmueble al no cumplir el propósito enunciado en los lineamientos que marca el R. C. D. F. 2004 con sus correspondientes N. T. C.

2004 y por lo anteriormente expuesto, se recomienda ampliamente realizar un reforzamiento de la estructura. Asimismo, la edificación NO se coloca en una posición de inseguridad para el personal que labora y también la información albergada en la misma.

LA estabilidad de la estructura se vería seriamente comprometida ante la probable ocurrencia de un evento sísmico importante. Se recomienda que el reforzamiento se realice bajo la consideración de clasificar la estructura como grupo A ya que, si bien el R. C. D. F. 2004 clasifica a las estructuras con un uso de oficinas como grupo B, también deja abierta la posibilidad de proporcionar mayor seguridad estructural a aquellas que bajo el juicio de la Secretaría de Obras lo requerían y lo ameriten.

(...)"

Es así que, de la documentación exhibida se observa que la intención del Partido de la Revolución Democrática era efectuar la operación en el ejercicio correspondiente; sin embargo, la canceló por una causa de fuerza mayor al poner en riesgo su patrimonio y a las personas que ocuparían el inmueble. Por lo tanto, al no tener evidencia en contra y tal y como lo razona el partido político no se materializó la compra del inmueble en cuestión y no existe una obligación que subsista entre las partes que pueda generarle al sujeto algún tipo de responsabilidad.

Cabe señalar que al estar involucrado el uso de recursos públicos, esta autoridad comparte el que no se celebren operaciones que pongan en riesgo los mismos y, por ende, se considera oportuno que el partido político consultante no hubiera concretado la operación de compraventa que pretendió celebrar en el mes de diciembre de dos mil diecinueve, respecto del inmueble mencionado teniendo a la vista el documento que da cuenta de la situación estructural que tienen el mismo.

Así, de una interpretación armónica de lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y del Acuerdo INE/CG459/2018 por el que se establecen las reglas para determinar el remanente no ejercido o no comprobado, permiten a esta autoridad concluir que la constitución de un fideicomiso con los recursos que durante el 2019 se tenían destinados para la compraventa del inmueble en cuestión se considera aplicable en el caso concreto, pues el partido político comprometió recursos para ese fin en el ejercicio correspondiente que, si bien, no pudieron concretarse respecto al inmueble originalmente previsto, lo cierto es que ello obedeció a circunstancias especiales que fueron hechas de su conocimiento con posterioridad.

Se enfatiza que en este caso es procedente el planteamiento del partido político, toda vez que el Acuerdo INE/CG459/2018 prevé que los partidos políticos tengan reservas para mejoras inmobiliarias y que el Partido de la Revolución Democrática realizó las acciones necesarias durante el ejercicio 2019 para la adquisición de un inmueble como los son:

1. Que el trece de diciembre de dos mil diecinueve se autorizó la adquisición del inmueble referido y se instruyó a Manuel Cifuentes Vargas y a Salvador González García a efectos de que realicen los trámites necesarios con la finalidad de adquirir el inmueble para los fines precisados
2. Que se celebró el trece de diciembre del año pasado, la firma de un contrato de promesa de compraventa.
3. El registro en el SIF del anticipo al propietario del inmueble.
4. Que tuvo a la vista el avalúo del inmueble de fecha dos de mayo de dos mil diecinueve.
5. Que el partido político tuvo a la vista el valor catastral del inmueble.
6. Que inició los trámites ante Notario Público para concretar la operación, tan es así que les hace del conocimiento diversas observaciones.
7. Que fue hasta el treinta de enero de 2020 cuando conoció la situación estructural del inmueble.
8. Que no existe afectación al patrimonio del partido político, dado que el contrato de promesa de compraventa prevé que no existe derecho a indemnización alguna a las partes en caso de no concretarse el contrato de compraventa.

Cabe señalar que, si bien se contraviene el principio de anualidad, entendido como el mandato de aplicación del financiamiento durante el año calendario para el cual fue ministrado, lo cierto es que en el caso concreto el partido político realizó las acciones jurídicas conducentes para comprometer recursos para la adquisición de un inmueble durante el ejercicio 2019, pactando un anticipo y pagos parciales en un instrumento denominado contrato de promesa de compraventa, mismo que no pudo materializarse por las causas señaladas y, en el caso, pretende utilizar esos recursos con la misma finalidad.

Por lo que esta autoridad fiscalizadora considera viable utilizar el recurso de la operación que finalmente no se materializó y que tenía destinado a la adquisición de un bien inmueble a través de la figura del fideicomiso, esto es los \$60,000,000.00 (sesenta millones de pesos 00/100 M.N), debiendo cumplir con lo establecido en la normatividad vigente. Para estos efectos se otorga al partido político **un plazo de sesenta días hábiles** contados a partir de la notificación del presente acuerdo para llevar a cabo la constitución del fideicomiso correspondiente. Una vez hecho lo

anterior, deberá informar a esta autoridad en términos de lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo INE-CG459/2018.

Cabe decir, que una vez abierta la cuenta del fideicomiso el sujeto obligado deberá:

- a. Informar a esta autoridad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de Fiscalización;
- b. En relación con el cheque expedido por la Institución Financiera BBVA en favor de Centros de Integración Juvenil A.C., por un importe de \$60,000,000.00, cantidad que fue registrada en la póliza 377 PN1-EG377 del 30 de diciembre de 2019 en el SIF, deberá ser cancelado y reintegrar el recurso a la cuenta bancaria de origen.
- c. El monto de \$60,000,000.00 (sesenta millones de pesos 00/100 M.N.) deberá ser considerado para la constitución del fideicomiso, por lo que una vez formalizado, corresponderá reconocerlo en su contabilidad en la cuenta Adquisición y Remodelación de Inmuebles Propios "1-2-11-01-0000".
- d. Exhibir los estados de cuenta donde se identifique el recurso.
- e. Realizar los avisos correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 del Reglamento de Fiscalización.
- f. Realizar el reporte correspondiente al momento de presentar el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2019.

Es de señalar que las facultades de comprobación de la Comisión, así como de la Unidad Técnica de Fiscalización, quedan a salvo y podrán requerir a quien considere pertinente, para efecto de mantener supervisión constante sobre el fideicomiso creado. Asimismo, en caso de incumplimiento a lo señalado en el presente Acuerdo, así como a la legislación aplicable, será objeto de observación al partido político en la revisión de Informe Anual de Ingresos y Gastos correspondiente al ejercicio dos mil veinte y, en su caso, motivo de sanción.

III. Conclusión

- Dada las características del caso concreto, en esta ocasión es viable utilizar el recurso de la operación que por las razones expuestas no se concretó y que tenía destinado a la adquisición de un bien inmueble, a través de la figura del fideicomiso siempre y cuando cumpla con lo establecido en la normatividad vigente.
- Se otorga al partido político **un plazo de sesenta días hábiles** contados a partir de la notificación del presente acuerdo para llevar a cabo la constitución del fideicomiso correspondiente. Una vez hecho lo anterior, deberá informar

a esta autoridad en términos de lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo INE-CG459/2018.

- El sujeto obligado deberá cumplir con todos los requisitos que marca el Reglamento de Fiscalización en la celebración del contrato de fideicomiso para la adquisición de un inmueble, así como con las observaciones que realice la Unidad Técnica de Fiscalización.

SEGUNDO. Notifíquese al interesado.

TERCERO. Publíquese el presente Acuerdo en la página de internet del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización celebrada el 11 de marzo de 2020, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Dr. José Roberto Ruiz Saldaña, Dr. Ciro Murayama Rendón, así como por el Presidente de la Comisión de Fiscalización Dr. Benito Nacif Hernández.

Dr. Benito Nacif Hernández
**Presidente de la Comisión de
Fiscalización**

Lic. Carlos Alberto Morales Domínguez
**Secretario Técnico de la Comisión
de Fiscalización**