



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

Ciudad de México, 21 de junio de 2022.

**MARIO RAFAEL LLERGO LATOURNERIE**  
**REPRESENTANTE PROPIETARIO DE MORENA**  
**ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO**  
**NACIONAL ELECTORAL.**

**PRESENTE**

Con fundamento en los artículos 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a su consulta recibida el seis de junio de dos mil dos mil veintidós, por la Unidad Técnica de Fiscalización.

**I. Planteamiento de la consulta**

Mediante escrito sin número, de fecha dos de junio de dos mil veintidós, realiza una consulta a la Unidad Técnica de Fiscalización, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“(…)

**ANTECEDENTES**

1. *El pasado 31 de mayo de 2022, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió el procedimiento oficioso identificado con la clave INE/P-COF-UTF/06/2017.*
2. *En dicho procedimiento, se determinó que “el Partido Acción Nacional cumplió con lo establecido en el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Partidos Políticos, al realizar un uso partidista de una parte del inmueble de su propiedad, por tanto, el presente procedimiento debe declararse **infundado**”.*
3. *Uno de los argumentos principales que se señaló en el proyecto de resolución para declarar **infundado** el procedimiento oficioso, fue el siguiente: “Por lo tanto, **otorgar el uso de un bien inmueble, propiedad de un partido político a un ente jurídico** cuya operación se encuentre relacionada con el **desarrollo de las actividades específicas** a que se encuentra obligado el ente político tiene como resultado la obtención de un mejor desarrollo de sus actividades políticas, por lo que el otorgamiento del bien inmueble mediante la institución jurídica del comodato **está vinculado con sus fines constitucionalmente establecidos.**”*

*Por lo anterior, la consulta versa sobre los siguientes puntos:*

- a) *¿Cuáles son los requisitos que exige la Unidad Técnica de Fiscalización para la conformación de una Asociación Civil -como sería el caso de una fundación- en términos de nuestro ordenamiento estatutario?*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

- b) *¿Cuáles son los términos en los cuales debería celebrarse el contrato de comodato para ceder una parte del inmueble de nuestro Comité Ejecutivo Nacional a la Fundación que se constituiría para que esa Unidad Técnica de Fiscalización lo diera por válido desde el punto de vista legal?*
- c) *¿Qué tipo de consultorías, asesorías y servicios podría contratar Morena con la fundación que se constituya para tal efecto, y con ello cumplir con la obligación de destinar un porcentaje de financiamiento para sus actividades específicas?*
- d) *¿Entre las actividades que pudiera desarrollar esta fundación podría contemplarse la impresión de nuestro órgano de difusión partidista como lo es el “Periódico Regeneración”?*
- e) *¿En caso de que se celebre un contrato de comodato con la Fundación que se constituya para tal efecto, los gastos para que pudiera originar la operación de dicha Fundación estarían alineados y serían procedentes en términos de la legislación civil y electoral?”*

Al respecto, de la lectura integral al escrito de consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que solicita le sean informados los requisitos para la conformación de una Asociación Civil (en adelante A.C.) en una Fundación, y que se le indiquen los términos en los que se estaría en posibilidad de celebrar un contrato de comodato para ceder a la A.C. parte del inmueble del Comité Ejecutivo Nacional del partido político que representa; asimismo, requiere se señale el tipo de servicios que la A.C. tendría que ofrecer para cumplir con la obligación de destinar un porcentaje de financiamiento público para sus actividades específicas, haciendo énfasis en si resulta viable la actividad de difusión partidista mediante el “Periódico Regeneración”, como tareas editoriales; por último, solicita se señale si los gastos de operación que se realicen con la A.C. que, en su caso se constituya, estarán apegados en términos de la legislación en materia civil y electoral.

## **II. Marco Normativo Aplicable**

De conformidad con el artículo 41, bases I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), los partidos políticos tienen la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

En ese sentido, el carácter de interés público implica ser un conducto para hacer posible la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país, por lo que reconocer ese carácter, deriva en el consecuente otorgamiento de prerrogativas, como lo es el uso de recursos públicos, el cual se encuentra limitado en cuanto a su destino, en tanto que,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**

**Asunto. - Se responde consulta.**

por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede corresponder con los fines señalados por la ley, los cuales se constriñen a lo siguiente:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Fomentar el principio de paridad de género.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.
- Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Por ende, el financiamiento público para los partidos políticos deberá atender a los fines antes señalados, y se compondrá de las ministraciones destinadas al **sostenimiento de sus actividades** ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las **de carácter específico**.

Al efecto, es importante destacar que el artículo 23, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), establece como derecho de los partidos políticos, el recibir financiamiento público.

En este orden de ideas, el artículo 51 de la LGPP, dispone que los institutos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas en la Ley, señalando que los conceptos a que deberá destinarse dicho recurso, será para el sostenimiento de las actividades siguientes:

- Actividades ordinarias permanentes,
- Gastos de campaña, y
- **Actividades específicas como entidades de interés público.**

En ese sentido, el artículo 51 numeral 1 de la LGPP señala que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas, haciendo referencia en su inciso c) a las actividades específicas que deberán realizar los partidos, como se transcribe a continuación para pronta referencia:

**“c) Por actividades específicas como entidades de interés público:**

*I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

- II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y*
- III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.”*

Por otro lado, los artículos 163 y 164 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF) establecen los conceptos que integran las actividades específicas, entre los que se encuentran la elaboración, publicación y distribución, a través de cualquier medio de difusión, de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes; así como, todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas y; por cuanto hace a las investigaciones y publicaciones, precisa que se deben registrar los derechos de autor de la totalidad de actividades relacionadas con las actividades específicas.

Lo anterior, guarda relación con lo establecido en los artículos 170 y 173 del RF, de los cuales se advierte que los partidos políticos tienen la obligación de presentar los Programas Anuales de Trabajo (en adelante PAT) dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del financiamiento público que reciben para sus actividades ordinarias permanentes y en él se contemplarán los proyectos a realizar con el gasto programado, asimismo, determina los requisitos que debe contener el PAT.

Ahora bien, el artículo 25, numeral 1 de la LGPP precisa las obligaciones de los partidos políticos, especificando por cuanto hace a las publicaciones en el inciso h), lo siguiente:

*“h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.”*

Al respecto, los artículos 185 y 187 del RF, contemplan los objetivos de las tareas editoriales, así como de las actividades de divulgación y difusión, haciendo referencia a la edición y producción de impresos, videograbaciones, medios electrónicos, medios ópticos, medios magnéticos y nuevas tecnologías de la información, propaganda y publicidad a través de los cuales se deben difundir materiales o contenidos vinculados con al menos una actividad de capacitación y formación para el liderazgo político de las mujeres.

Por otro lado, es importante analizar las características del contrato de comodato dentro de la legislación civil vigente, en este sentido, se tiene que el Código Civil Federal, respecto al contrato de comodato señala lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

*“Artículo 2497.- El comodato es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible, y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.”*

*“Artículo 2501.- El comodatario adquiere el uso, pero no los frutos y acciones de la cosa prestada.”*

*“Artículo 2502.- El comodatario está obligado a poner toda diligencia en la conservación de la cosa, y es responsable de todo deterioro que ella sufra por su culpa.”*

*“Artículo 2508.- El comodatario no tiene derecho para repetir el importe de los gastos ordinarios que se necesiten para el uso y la conservación de la cosa prestada.”*

*“Artículo 2511.- Si no se ha determinado el uso o el plazo del préstamo, el comodante podrá exigir la cosa cuando le pareciere. En este caso, la prueba de haber convenido uso o plazo incumbe al comodatario.”*

*“Artículo 2512.- El comodante podrá exigir la devolución de la cosa antes de que termine el plazo o uso convenidos, sobreviniéndole necesidad urgente de ella, probando que hay peligro de que ésta perezca si continúa en poder del comodatario, o si éste ha autorizado a un tercero a servirse de la cosa, sin consentimiento del comodante.”*

*“Artículo 2513.- Si durante el préstamo el comodatario ha tenido que hacer, para la conservación de la cosa, algún gasto extraordinario y de tal manera urgente que no haya podido dar aviso de él al comodante, éste tendrá obligación de reembolsarlo.”*

En este sentido, el contrato de comodato se puede entender como “un préstamo de uso, en virtud del cual el comodatario recibe una cosa no fungible para usarla durante cierto tiempo, al cabo del cual ha de restituirla”<sup>1</sup>.

Por otro lado, cabe señalar que cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, se puede constituir una A.C.

Al respecto, debe precisarse que si bien la materia electoral, en específico para la fiscalización de los sujetos obligados, no establece una serie de requisitos para conformar una A.C., puesto que no se trata de la naturaleza jurídica principal en materia electoral, a efecto de proporcionar una adecuada orientación se informa al consultante

---

<sup>1</sup> Díez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio, Sistema de derecho civil, vol. II. Edit. Tecnos, Madrid, España, 1977, p. 321.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

que para dichos efectos se puede recurrir a la legislación local civil de cada entidad federativa o federal, así como, a la legislación mercantil federal para su consulta.

Por último, el artículo 356, numeral 1 del RF, hace énfasis que en términos de lo dispuesto por la fracción XXI, del artículo 7 de la Ley General de Delitos Electorales, solo podrán proveer bienes y servicios a los partidos políticos, candidaturas y candidaturas independientes, los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (en adelante RNP).

### **III. Caso concreto**

De conformidad con la normatividad antes citada, por lo que hace al **primer cuestionamiento**, se informa que de acuerdo con la legislación vigente en materia electoral, la Unidad Técnica de Fiscalización no exige una serie de requisitos para la conformación de algún tipo de A.C., puesto que no es la naturaleza jurídica que resulta de su competencia. Es decir, que **no corresponde al ámbito de aplicación de sus facultades y atribuciones**, por lo que se recomienda recurrir a las legislaciones civiles locales o federales, así como a la legislación federal en materia mercantil, lo que en su caso resulte aplicable, para que se encuentre en posibilidad de dar cumplimiento a los requisitos establecidos por dichas materias y así concretar la creación de una A.C., de conformidad con el marco legislativo vigente.

En lo que compete a la materia de fiscalización electoral, las fundaciones son una figura equiparable a los Organismos Especializados, los cuales realizan actividades relativas a la investigación, educación, capacitación política, divulgación, tareas editoriales y de aprovechamiento de tecnologías de la información y de la comunicación, aunado a que se encuentran dotadas de patrimonio propio, el cual es otorgado por sus fundadores; así mismo tienen la obligación de perseguir los fines que se encuentren establecidos en su objeto social, cuidando para ello de su patrimonio.

No obstante que la finalidad de las fundaciones no debe tener ánimo de lucro, esto no impide que la persona jurídica se dedique al comercio y realice actividades lucrativas que enriquezcan su patrimonio.<sup>2</sup>

Ahora bien, en respuesta al **segundo cuestionamiento**, es importante mencionar que si bien es cierto que los partidos políticos son entidades de interés público que gozan de diversos derechos y prerrogativas (entre ellos el de recibir financiamiento público y contar con bienes inmuebles), que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, también lo

<sup>2</sup> <http://definicionlegal.blogspot.mx/2011/06/fundacion.html>. Consultada el 15 de febrero de 2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

es que tienen la obligación de ceñir su actuar a la normatividad electoral y usar sus bienes y recursos para la consecución de los fines que el propio Estado les impuso.

En ese sentido, el otorgar el uso de un bien inmueble, propiedad de un partido político, a un ente jurídico cuya operación se encuentra relacionada con el desarrollo de las actividades a que se encuentra obligado el ente político, tiene como resultado la obtención de un mejor desarrollo de sus actividades políticas, por lo que el otorgamiento del bien inmueble mediante la institución jurídica del **comodato**, **tendrá que estar vinculado con sus fines constitucionalmente establecidos.**

Aunado a lo anterior, aunque las normas, derechos, obligaciones y efectos de los contratos privados entre un partido político y una A.C. se consideran de carácter privado, éstos deberán ser congruentes y cumplir con las normas de carácter público y a los principios establecidos por el legislador en la normativa electoral.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que los sujetos obligados pueden ser propietarios de los inmuebles indispensables para el cumplimiento de sus fines, por lo que bajo el principio jurídico *Qui potest plis, potest minus*, es decir, quien puede lo más, puede lo menos, se considera que los partidos políticos pueden celebrar contratos de comodato o prestación de servicios que no vulneren el orden jurídico anteriormente señalado.

De esta forma, la propiedad que se ejerce de los bienes inmuebles por parte de los partidos políticos debe enfocarse a que se hagan palpables o se materialicen sus actividades político-electorales.

Ahora bien, respecto al **tercer cuestionamiento**, en lo relativo a la contratación de bienes y servicios por parte de los partidos políticos, el artículo 356 del RF establece que **únicamente se podrán contratar con proveedores que se encuentren inscritos en el RNP**, por lo cual no se podrá contratar servicios de tipo de consultoría, asesoría, entre otros similares, con proveedores que no se encuentren inscritos dentro del RNP.

En ese orden de ideas, el artículo 356, numeral 2, del RF dispone que un proveedor o prestador de servicios se encuentra obligado a inscribirse en el RNP cuando venda, enajene, arrende o proporcione bienes o servicios de manera onerosa a los sujetos obligados en dos supuestos:

- a) Cuando se contrate todo tipo de propaganda incluyendo utilitaria y publicidad, así como espectáculos, cantantes y grupos musicales, sin importar el monto de la contratación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**  
**Asunto. - Se responde consulta.**

- b) Cuando el monto de lo contratado supere las 1,500 UMA en bienes y servicios contratados en la realización de eventos (distintos a los descritos en el inciso a).

Adicionalmente, se señala que cualquier proveedor podrá inscribirse en el RNP, aun cuando no se ubique en los supuestos señalados en los incisos precedentes.

Además, el artículo 51, inciso c), numeral I, de la LGPP hace referencia al rubro de financiamiento público para el desarrollo de actividades específicas, el cual contempla la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, por lo que las consultorías, asesorías y servicios, motivo de la presente consulta, tendrán que ser exclusivamente de los temas citados en el aludido artículo, además de cumplir con los demás requisitos establecidos en la legislación electoral, así como el RF.

En lo concerniente al **cuarto cuestionamiento**, se señala que la difusión del “Periódico Regeneración” encuadra dentro de las obligaciones partidistas por parte de Morena, respecto a las actividades específicas, siempre y cuando **se dé cabal cumplimiento a lo establecido en la legislación de la materia**, es decir, que cumpla con la edición de por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico, conforme a lo establecido en la LGPP; por otro lado, la impresión de algún medio de comunicación como un periódico con una A.C. que no se encuentre registrada en el RNP, sería una conducta sujeta a sanción, toda vez que se incurriría en una violación a las normas en materia electoral.

Finalmente, por lo que respecta al **quinto cuestionamiento**, respecto a los gastos de operación generados por la A.C., tales como luz, agua, mantenimiento, alimentación de la red eléctrica, etcétera, **podrían ser efectuados y realizados por el partido político, siempre y cuando dichas erogaciones se encuentren amparadas y establecidas en el contrato de comodato**, el cual previamente deberán de suscribir el sujeto obligado y la A.C., ya que, en caso contrario, se estaría ante un incumplimiento a la obligación original señalada en el acuerdo de voluntades; lo anterior, atendiendo al criterio establecido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través de la resolución INE/CG383/2022, en sesión ordinaria de fecha treinta y uno de mayo de dos mil veintidós.

#### **IV. Conclusiones**

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- **Que la materia electoral no contempla los requisitos bajo los cuales se deberá de constituir una A.C.**, por lo cual se recomienda recurrir a las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**  
**Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14047/2022**

**Asunto. - Se responde consulta.**

legislaciones civiles y mercantiles, para que se encuentre en posibilidad de dar cumplimiento a los requisitos establecidos por dichas materias y así concretar la creación de una A.C., de conformidad con el marco legislativo vigente.

- Que otorgar el uso de un bien inmueble, propiedad de un partido político, a un ente jurídico cuya operación se encuentra relacionada con el desarrollo de las actividades a que se encuentra obligado el ente político, tiene como resultado la obtención de un mejor desarrollo de sus actividades políticas, por lo que el otorgamiento del bien inmueble mediante la institución jurídica del **comodato**, **tendrá que estar vinculado con sus fines constitucionalmente establecidos.**
- Que **los servicios** consistentes en consultorías, asesorías, así como los relativos a la impresión del “Periódico Regeneración”, **solo podrán ser contratados por los partidos políticos con proveedores que se encuentren debidamente inscritos y registrados ante el RNP.**
- Que la difusión del Periódico Regeneración encuadra dentro de las obligaciones partidistas por parte de Morena, respecto a las actividades específicas, siempre y cuando **se dé cabal cumplimiento a lo establecido en la legislación de la materia.**
- Que los gastos de operación que pudiesen ser generados por la A.C., tales como luz, agua, mantenimiento, alimentación de la red eléctrica, etcétera, **podrían ser efectuados y realizados por el partido político, siempre y cuando dichas erogaciones se encuentren amparadas y establecidas en el contrato de comodato**; lo anterior, de conformidad con la resolución INE/CG383/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**JACQUELINE VARGAS ARELLANES**  
**TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN**

<i>Responsable de la validación de la información:</i>	<b>Rodrigo Aníbal Pérez Ocampo</b> Encargado de la Dirección de Resoluciones y Normatividad Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la revisión de la información:</i>	<b> Lorena Villarreal Villarreal</b> Coordinadora de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la redacción del documento:</i>	<b>Karyn Griselda Zapien Ramírez</b> Líder de Proyecto de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la información</i>	<b>Diego Manuel Flores Sala</b> Abogado Resolutor Senior Unidad Técnica de Fiscalización

