

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS MEDIANTE EL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL EXPEDIENTE SUP-RAP-11/2007 Y SUP-RAP-12/2007 ACUMULADOS, EMITIDA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, MEDIANTE LA CUAL ORDENÓ A ÉSTA EMITIR UN NUEVO ACUERDO.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas mediante el cual se da cumplimiento a lo establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-11/2007 Y SUP-RAP-12/2007 acumulados, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual ordeno a esta emitir un nuevo acuerdo.

ANTECEDENTES

- I. En sesión extraordinaria celebrada el 2 de noviembre de 2005, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas aprobó por unanimidad, en lo general, el Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes y se modifica su denominación para quedar como Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. Asimismo, en sesión extraordinaria de la misma Comisión, celebrada el 7 de noviembre de 2005, se aprobaron por unanimidad, en lo particular, diversos artículos del proyecto mencionado con las modificaciones acordadas.
- II. El día 10 de noviembre de 2005, en sesión extraordinaria, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG228/2005 por el que se aprueban reformas y adiciones al Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes y se modifica su denominación para quedar como Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (el Reglamento, en lo subsecuente), publicado el 26 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.
- III. El 31 de enero de 2007 se recibió en la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el oficio sin número de fecha 29 de enero de 2007, suscrito por el C. Luis Antonio González Roldán, representante de Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual realizó una consulta a esta Comisión de Fiscalización en relación con la posibilidad de que un partido político celebre un contrato de mutuo con una persona física y, en caso de que resultara afirmativa la respuesta, solicitó que se le informara el tope para el monto por el cual se podría llevar a cabo dicha operación jurídica.
- IV. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en sesión extraordinaria celebrada el 21 de febrero de 2007, acordó ampliar el plazo de respuesta que concede el artículo 30.3 del Reglamento para notificar la respuesta a la consulta planteada por el C. Luis Antonio González Roldán, representante de Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en la referida disposición reglamentaria y debido a la trascendencia de la respuesta que se emitiera con motivo del desahogo de dicha consulta.
- V. Mediante oficio CFRPAP/016/07 de 21 de febrero de 2007, se le notificaron al solicitante las razones que justificaron la ampliación del plazo de respuesta a la consulta planteada por el representante de Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- VI. El 2 de marzo de 2007, mediante oficio CFRPAP/019/07, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas dio respuesta a la consulta planteada por el C. Luis Antonio González Roldán, representante de Nueva Alianza, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 49-B, párrafo 2, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 30.3 del Reglamento.

Al respecto, es menester señalar que la emisión del presente Acuerdo y la respuesta a la consulta planteada por el referido instituto político se llevaron a cabo en ejercicio de atribuciones distintas. Así, la emisión de un acuerdo para establecer lineamientos y criterios de interpretación respecto de la fiscalización de los partidos políticos se llevó a cabo con fundamento en el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b) del Código electoral federal, mientras que la respuesta a una consulta planteada por el partido político de referencia se emitió de acuerdo con el artículo 30.3 del Reglamento.

- VII. El 28 de febrero de 2007, en su tercera sesión extraordinaria, la Comisión de Fiscalización aprobó el Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral mediante el cual se establece el criterio de interpretación respecto de los contratos de mutuo, identificado con la clave ACFRPAP/001/07.
- VIII. El 12 de marzo del presente año, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, interpuso recurso de apelación en contra del Acuerdo precisado en el antecedente anterior.
- IX. Mediante escrito de 12 de marzo de 2007, el Partido Nueva Alianza, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, interpuso recurso de apelación en contra del Acuerdo señalado en párrafos precedentes.
- X. En la resolución recaída al expediente SUP-RAP-11/2007 y SUP-RAP-12/2007 acumulados del 11 de abril de 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, ACFRPAP/001/07, y ordenó a esta Comisión de Fiscalización emitir un nuevo acuerdo en los términos señalados en la referida resolución.
- XI. El 11 de abril del presente año, mediante oficio SGA-JA-556/2007, se notificó por oficio la sentencia señalada en el párrafo anterior en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral.
- XII. El 13 de abril de 2007, mediante oficio DJ/395/07, la Dirección Jurídica de este Instituto hizo del conocimiento de la Secretaría Técnica de esta Comisión de Fiscalización que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de apelación número SUP-RAP-11/2007 y SUP-RAP-12/2007 acumulados, y en el mismo acto remitió una copia de la citada resolución.

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 41 constitucional, en su base III, párrafos primero y octavo, dispone que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de forma integral y directa de las actividades relativas a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos.
2. Que el artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que al Instituto Federal Electoral le corresponde, dentro de su ámbito de competencia, la aplicación de dicho ordenamiento, cuya interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo último del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Que de conformidad con el artículo 36, párrafo 1, inciso c) del Código electoral federal, es derecho de los partidos políticos nacionales disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos señalados por el artículo 41 de la Constitución federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Que el artículo 41, base II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y militantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y aplicación de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos nacionales; además, la ley también señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones que regulen los aspectos mencionados.
5. Que el artículo 49, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se constituye como el órgano encargado de la revisión de los informes anuales y de campaña que presentan los

partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos, así como para la vigilancia del manejo de los mismos.

6. Que el código electoral federal en su artículo 49-B, párrafo 2, incisos a), b) y j) establece lo siguiente:

ARTICULO 49-B

1(...).

2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) *Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;*

b) *Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;*

(...)

j) *Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo;*

Así, de lo anterior se desprende que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas tendrá, entre otras atribuciones, la de establecer los lineamientos con base en los cuales los partidos políticos deberán presentar sus informes anuales y de campaña, así como llevar el registro de sus ingresos y egresos, además de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos; de igual modo, deberá proporcionar a dichos institutos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en dicho artículo

7. Que el artículo 30.1 del Reglamento dispone que la interpretación de su contenido será resuelta por la Comisión de Fiscalización y para ello aplicará los principios establecidos en el párrafo 2 del artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
8. Que el artículo 30.2 del Reglamento establece que toda interpretación que realice la Comisión de Fiscalización de su contenido será notificada personalmente a todos los partidos políticos nacionales y resultará aplicable a todos ellos; en su caso, la Comisión podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
9. Que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece tanto las bases del financiamiento público como las prescripciones a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos distinto al de origen público.
10. Que el artículo 49 del código electoral federal establece que el financiamiento público es aquel que el Estado otorga a los partidos políticos, como entidades de interés público, para el desarrollo y promoción de sus actividades en la vida política del país, el cual se proporciona con base en la equidad y justicia que enmarcan el criterio para la distribución de estos recursos.
11. Que el artículo 49, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el régimen de financiamiento de los partidos políticos se encuentra sujeto a las siguientes modalidades: 1) financiamiento público, que debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento y 2) financiamiento privado, el cual comprende las siguientes modalidades: a) financiamiento por la militancia; b) financiamiento de simpatizantes; c) autofinanciamiento; y d) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
12. Que el artículo 49, párrafo 11, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el **financiamiento proveniente de los militantes** comprende las cuotas ordinarias y extraordinarias que los mismos efectúen al partido para la realización de las campañas y actividades ordinarias; así como las aportaciones que realicen sus organizaciones sociales y las que los candidatos aporten de manera exclusiva para sus campañas.

Que de lo anterior se desprende que esta modalidad de financiamiento cuenta con diversas restricciones como: 1) ostentar la calidad de militante, organización adherente o candidato; 2) respetar los límites de las cuotas ordinarias y extraordinarias, las cuales son determinadas previamente por el partido, atendiendo a los límites establecidos en la normatividad aplicable.

Las aportaciones de los militantes, organizaciones sociales y candidatos deben ser respaldadas por recibos que el partido expide al aportante de conformidad con lo establecido en el Código electoral federal y el

Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. En este contexto, es claro que estamos ante una modalidad de financiamiento en la que el partido es **receptor** de los recursos mediante un **intercambio**, en concreto, el dinero, bien o servicio aportado que se entrega al partido y el recibo de aportación de militante en efectivo o en especie, según sea el caso, que expide el beneficiado al aportante. La totalidad de las aportaciones deben ser registradas en la contabilidad del partido receptor conforme a las reglas establecidas para tal efecto.

Cabe señalar que el **objeto de la aportación** (en efectivo o en especie) de un militante, candidato u organización social es ayudar a los partidos a contar con recursos para la realización de sus actividades ordinarias y de campaña.

13. Que el artículo 49, párrafo 11, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el financiamiento proveniente de los **simpatizantes** comprende la totalidad de las **aportaciones o donativos, en dinero o especie**, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley. En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos. En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante.

Así, las cosas, el financiamiento que los partidos políticos reciben a través de donativos y aportaciones que le entregan sus militantes se sujeta a diversas reglas que deben ser observadas tanto por el partido, como por los aportantes o donatarios. Destacando el respeto a los límites establecidos.

En esta modalidad de financiamiento, al igual que en la anterior, es claro que el partido es **receptor** de los recursos mediante un **intercambio**, en concreto, el dinero, bien o servicio aportado se entrega al partido y éste a su vez emite un recibo de aportación de simpatizante en efectivo o en especie, según sea el caso. Tales aportaciones deben ser registradas en la contabilidad del partido como ingreso, de conformidad con las reglas establecidas para tal efecto.

Así las cosas, al igual que en el caso del financiamiento que los partidos recaudan por las aportaciones y donativos de sus militantes, se puede afirmar que al realizar aportaciones en dinero o en especie los simpatizantes apoyan a los partidos para contar con mayores recursos para la realización de sus actividades ordinarias y de campaña.

14. Que el artículo 49, párrafo 11, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el **autofinanciamiento** estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para **allegarse fondos**, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza y que para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.

Por lo anterior, la modalidad de autofinanciamiento supone una actividad del partido que no depende del **canje** de dinero, bienes o servicios por un recibo de aportación.

A diferencia de las modalidades de militantes y simpatizantes, en las cuales es el aportante el que decide destinar parte de su patrimonio a un fin político, **en el autofinanciamiento, es el partido el que toma un papel más activo** pues, las actividades que se realicen para la obtención de recursos deben ser planeadas y ejecutadas con anterioridad a la obtención del monto líquido de recursos que se obtienen por la realización de eventos de autofinanciamiento tales como rifas, sorteos, venta de libros, etc.

15. Que, en las modalidades de financiamiento proveniente de la militancia y los simpatizantes, el Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos regula la forma en la que los partidos deben recibir y registrar en su contabilidad las aportaciones de bienes y servicios que se perfeccionan mediante **donaciones y comodatos**.

Las citadas reglas permiten que los contratos de donación y comodato que son regulados por el Código Civil se utilicen para el control, manejo y recurso de los ingresos de los partidos. En concreto, el artículo 2 del Reglamento establece los lineamientos aplicables a las aportaciones en especie mismas que se perfeccionan con el intercambio del bien y servicio aportado y el recibo que el partido emite, al cual deben anexarse los contratos correspondientes.

16. Que el artículo 49, párrafo 11, inciso d) del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales establece que dentro de las modalidades del financiamiento privado permitidas se encuentra la consistente en la obtención de **rendimientos financieros mediante la creación de fondos y fideicomisos**.

Así, el Código electoral federal establece, en un primer momento, las reglas a las cuales debe sujetarse el financiamiento obtenido por rendimientos financieros, a saber:

- I. Las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) del párrafo 11 del artículo 49, y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;
- II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y
- III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Por su parte, el artículo 7 del Reglamento, específicamente en el artículo 7.2, se define el supuesto normativo para considerar que los ingresos por rendimientos financieros en el sentido son, exclusivamente, los intereses que obtengan los partidos por las operaciones bancarias o financieras que realicen.

Cabe destacar que, tomando en consideración que las deudas que los partidos adquieran por celebración de contratos de crédito con las instituciones bancarias fue una preocupación que tanto partidos como autoridad manifestaron en el marco de las mesas de trabajo para la elaboración del nuevo Reglamento, pues anteriormente no existían reglas como la establecida en el artículo 7.7 del reglamento vigente.

La citada norma establece un límite para la adquisición de deudas bancarias, prohíbe otorgar garantías líquidas y obliga a los partidos a informar a la autoridad electoral los detalles de los contratos que celebre, así como las reestructuraciones que, en su caso, realice.

De lo anterior se desprende que el reglamento aplicable enfatiza la relevancia de las operaciones financieras de los partidos, especialmente, las relativas a la contratación de deuda con la banca comercial.

17. Que el párrafo 3 del artículo 49 del código electoral federal dispone que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades; tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
18. Que el contrato de **mutuo es aquel mediante el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero u otras cosas fungibles al mutuario o mutuario, quien se obliga a devolver otro de la misma especie y calidad** (artículo 2384 del Código Civil Federal).
- Artículo 2384. El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.*
19. Que el contrato de mutuo puede ser *simple* (préstamo gratuito) o con *interés* (préstamo oneroso), regulado en el artículo 2393 del Código Civil.
- Artículo 2393. Es permitido estipular interés por el mutuo, ya consista en dinero, ya en géneros.*
20. Que en el mutuo con interés este puede ser legal o convencional (artículo 2394 del Código Civil).
- Artículo 2394. El interés es legal o convencional.*
21. Que la normatividad electoral no prevé expresamente la posibilidad de que un partido político nacional celebre un contrato de mutuo en cualquiera de sus modalidades (simple o con interés).
22. Que para establecer si los partidos políticos pueden obtener recursos para la realización de sus actividades a través de la celebración de contratos de mutuo, resulta fundamental que, en uso de las facultades de

interpretación que el artículo 30.1 del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos, establece para esta Comisión de Fiscalización, se debe determinar si dada la **naturaleza jurídica del objeto del contrato**, los principios y normas aplicables al mismo se puede permitir la recaudación de recursos bajo esta figura jurídica. Lo anterior, tomando en consideración que esta Comisión de Fiscalización se encuentra facultada para verificar el origen y destino de los recursos de los partidos, así como para vigilar que los recursos obtenidos por los partidos sean destinados exclusivamente para el cumplimiento de sus fines.

En consecuencia, se analizará si la suma de dinero u otros bienes fungibles que se obtendrían a partir de la celebración de un contrato de mutuo encuadran en el sistema de control y vigilancia del financiamiento de los partidos, regulado por los lineamientos establecidos en la normatividad reglamentaria en materia de fiscalización.

- 23.** Que los recursos en dinero o en especie que se obtendrían a partir de la celebración de un contrato de mutuo, en cualquiera de sus modalidades, corresponderían a la especie de financiamiento privado.

Por tanto, es necesario **determinar si los recursos captados por un partido político mediante la celebración de contratos de mutuo pueden ser considerados como provenientes de alguna de las modalidades de financiamiento privado, previstas por el artículo 49, párrafo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

- 24.** Que los contratos de crédito celebrados con instituciones bancarias son actos jurídicos de naturaleza distinta al mutuo, pues el contrato de apertura de crédito representa una operación regulada por el Título II, Capítulo IV, Sección Primera, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. De acuerdo a lo previsto en el artículo 1 del ordenamiento anterior, en relación con los artículos 1 y 75, fracción XXIV del Código de Comercio, el contrato de crédito (mutuo) se considera un acto de comercio que se rige por la legislación mercantil.

- 25.** Que como se señaló con anterioridad, de conformidad con el artículo 49, párrafo 11, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el financiamiento de la militancia y los simpatizantes se sujeta a reglas específicas que son aplicables a la categoría de financiamiento privado.

Para efectos de determinar si –en uso de las facultades de interpretación de esta Comisión–, se estima permitido que los recursos que los partidos políticos obtendrían a partir de la celebración de un contrato de mutuo, pueden ser considerados como una modalidad de financiamiento privado que encuadre en las de simpatizantes y militantes se considera que **las aportaciones en efectivo o en especie de simpatizantes, cuotas o aportaciones de sus afiliados y de organizaciones sociales, así como las aportaciones voluntarias y personales de los candidatos a sus campañas (militantes), no son compatibles con la naturaleza del objeto del contrato de mutuo.**

Adicionalmente, como se señaló con anterioridad, –en términos del artículo 49, párrafo 11, inciso c), del Código Electoral Federal– el **autofinanciamiento es una modalidad de financiamiento privado** el cual requiere de actividades preparatorias por parte de los partidos para poder allegarse de recursos mediante la realización de conferencias, espectáculos, juegos y sorteos permitidos por la ley; eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, mediante colecta en la vía pública o mítines, entre otras; así las cosas, **los recursos que un partido obtendría mediante la celebración de contratos de mutuo, no pueden encuadrarse en esta modalidad de financiamiento privado, toda vez que no corresponden a las actividades inherentes a las permitidas para la realización de eventos de autofinanciamiento.**

- 26.** Que en materia de financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos la operación análoga es la contratación de deuda la cual, como ya se señaló, únicamente puede llevarse a cabo con las instituciones bancarias. Por lo anterior, los contratos de mutuo no encuadran en la modalidad de financiamiento antes señalada pues, la normatividad establece que las partes contratantes deben ser el banco (acreedor) y el partido (deudor).

- 27.** Que además, cabe recordar que, la transmisión de la propiedad de una suma de dinero o bienes fungibles mediante la celebración de un contrato de mutuo se encuentra sujeta a la obligación de devolverlos al vencimiento de un plazo determinado. Además, la legislación no prevé la posibilidad de sujetar esta especie de financiamiento a una modalidad, es decir, las aportaciones que en dinero o en especie realicen los **militantes y simpatizantes** de los partidos políticos no están sujetas a la obligación de devolverse al

vencimiento de un plazo determinado. En consecuencia, los recursos que se obtengan mediante un contrato de mutuo civil tampoco encuadran en estas modalidades de financiamiento privado.

Que como se señaló con anterioridad, otra de las modalidades que el Código Electoral Federal prevé en el artículo 49, párrafo 11, consiste en el financiamiento por **rendimientos financieros, fondos y fideicomisos**. Al respecto, esta Comisión de Fiscalización estima que los recursos que un partido recaude a través de la celebración de contratos de mutuo no pueden ser considerados como financiamiento obtenido en el marco de la modalidad **rendimientos financieros**, pues para la obtención de este tipo de financiamiento se requiere la satisfacción de diversas premisas, como son:

- a) Que un partido político tenga capital que invertir;
- b) Que dicho capital sea objeto de inversión a través de alguna de las operaciones previstas por la legislación mercantil, implementadas por instrumentos a cargo de las instituciones financieras autorizadas por el Estado, cuyo objeto social sea el de captar fondos de inversionistas, en los términos permitidos por el Código Electoral federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- c) Que esta supuesta inversión generara algún beneficio o utilidad al partido político.
- d) Que la inversión a realizar no contemple la adquisición de acciones bursátiles.

Por lo anterior, se estima que las sumas de dinero u otros bienes fungibles que ingresen al patrimonio de un partido político a partir de la celebración de un contrato de mutuo, no se consideran equiparables a los recursos captados por concepto de rendimientos financieros pues, no estamos ante recursos (tales como intereses) obtenidos de la inversión de fondos a través de cierto contrato título u operación financiera, como lo son los fondos o fideicomisos.

Cabe destacar que el contrato de mutuo tiene la naturaleza un acto jurídico de naturaleza civil, en tanto que el contrato de apertura de crédito o préstamo mercantil, tiene una naturaleza mercantil.

Asimismo, se estima que no se puede considerar que los recursos obtenidos con motivo de la celebración de un contrato de mutuo son fondos que deriven de fideicomisos, porque el fideicomiso es un acto en virtud del cual se entrega a una institución financiera (fiduciaria) determinados bienes para que disponga de ellos, según la voluntad de quien los entrega (fideicomitente) en beneficio de un tercero (fideicomisario). Además, la fiduciaria es una institución, autorizada por las autoridades financieras, que debe cumplir los fines para los cuales fue creado el fideicomiso. En conclusión, los recursos que se obtuvieran por medio de un contrato de mutuo no tienen adecuación legal a esta modalidad.

28. Por consiguiente, se procede a **determinar si el contrato de mutuo se equipara con el contrato de apertura de crédito bancario, como modalidad de financiamiento autorizada por el Reglamento** que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y **cuya interpretación –con fundamento en el artículo 30.1– es atribución de esta Comisión de Fiscalización**. Para tal fin **se analizará la naturaleza jurídica del objeto de ambos contratos**, así como el modo en que se encuentran regulados y los gravámenes y beneficios que generen a las partes, desde la perspectiva de las implicaciones en el ámbito del control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos como contratantes.
29. Que para efectos del control y fiscalización de los recursos de los partidos se cuenta con diversas reglas establecidas en la Constitución, el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos.
30. Que de conformidad con el artículo 1.10 del Reglamento de mérito, junto con los informes anuales, **los partidos deben presentar los contratos por créditos o préstamos obtenidos, debidamente formalizados y celebrados con las instituciones financieras; así como los estados de cuenta a través de los cuales sea posible verificar los ingresos obtenidos, los intereses y comisiones a cargo del partido, generados por dichos créditos.**

La presentación de la documentación antes referida obedece a los **principios de certeza, objetividad y transparencia que se buscan proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral**; así, la obligación a cargo de los partidos consistente en acompañar a su informe anual los contratos de crédito, estados de cuenta e informes responden a la necesidad de despejar obstáculos para facilitar la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, así como a la de favorecer la transparencia y rendición de cuentas de los recursos con los que cuentan los partidos para la realización de sus tareas.

De este modo, los partidos políticos están obligados a reportar en sus informes anuales el detalle los ingresos adicionales que reciban a través de esta modalidad de financiamiento, así como las condiciones de cumplimiento estipuladas en el contrato respectivo.

En relación con lo anterior, resulta fundamental tener en cuenta que para la celebración de los contratos de mutuo no es necesario que se formalicen por escrito y pueden ser suscritos con cualquier persona física o moral; a diferencia de los contratos de crédito celebrados con las instituciones bancarias, el mutuo y los sujetos que lo suscriban no deben ajustarse a una normativa crediticia específica, ni requieren de la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar.

Por lo anterior, se estima que cuando los partidos políticos nacionales con registro acuden a las instituciones financieras que otorgan créditos o préstamos sujetas al régimen establecido por la legislación bancaria, se traduce en un mayor y mejor control y rendición de cuentas de los recursos que se recauden a través de la celebración de contratos de mutuo con personas físicas o morales.

- 31.** Que el artículo 7.7 del Reglamento prevé la posibilidad de que los partidos políticos contraten créditos bancarios para su financiamiento, sujetándose a las reglas que en dicha disposición se establecen. Particularmente, en el inciso c) se obliga a los partidos políticos a entregar a la Secretaría Técnica de la Comisión un informe pormenorizado respecto de los contratos de apertura de crédito que celebren, mismo que deberá contener: el nombre de la institución bancaria contratante; el monto total del crédito; las condiciones de ministración, periodicidad de los pagos, tasas de interés, garantías y, en su caso, condiciones de reestructuración.
- 32.** Que, como se ha explicado, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas la de revisar y verificar lo reportado por los institutos políticos objeto de fiscalización, en sus informes de ingresos y egresos, para estar en condiciones de considerar como auténtica y veraz la información proporcionada y, por ende, poder pronunciarse acerca del desempeño de los partidos al momento de rendir cuentas, respecto de los principios de certeza y transparencia que deben regir en materia electoral.
- 33.** Que es dable afirmar que el objeto del contrato de apertura de crédito bancario, al cual hace referencia el artículo 7.7 del Reglamento, es semejante al contrato de mutuo, puesto que ambos implican la obligación de una de las partes consistente en destinar una suma de dinero u otros bienes fungibles a disposición de la otra, la cual, a su vez, se obliga a restituirla y, en su caso, a pagar un interés.

Sin embargo, la naturaleza de ambas operaciones jurídicas es distinta pues mientras el mutuo se encuentra regulado en los artículos 2384 y siguientes del Código Civil y sus correlativos en las legislaciones de las entidades federativas, la apertura de crédito se regula en los artículos 291 al 301 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es decir, por la legislación mercantil.

Sobre el particular, la doctrina sostiene que el acto de comercio ha servido para delimitar la materia mercantil y al mismo tiempo, lo ha considerado como fuente de obligaciones de idéntica naturaleza, es decir, mercantil, pues mercantil es el acto del cual dimanar esas obligaciones. Lo anterior, no es óbice para que en lo relativo a la formación de los contratos mercantiles sean observadas las mismas normas generales aplicadas en materia civil y que forman parte del derecho de las obligaciones; así acontece, por ejemplo, en lo referente a los elementos esenciales del contrato tales como la capacidad o el consentimiento.

Empero, la ley y los usos mercantiles también han establecido algunas particularidades que dan lugar a principios generales imperantes en materia de obligaciones mercantiles, con exclusión de las normas de derecho civil. Algunos de esos principios propios de la materia mercantil, que necesariamente se actualizan en un contrato de apertura de crédito bancario, son:

- La onerosidad, pues la actividad mercantil de las instituciones financieras, se desarrolla con el fin de obtener una ganancia;
- La observación rigurosa de los términos para el cumplimiento de las obligaciones, pues a diferencia de los contratos civiles, en los cuales los términos son accesorios a la voluntad de los contratantes, en los mercantiles no cabe la posibilidad de conceder términos de gracia o cortesía, tal como lo establece el artículo 84 del Código de Comercio.
- Mientras que en las obligaciones de naturaleza civil los requisitos que deben darse para considerar la existencia de morosidad en el cumplimiento de la obligación consisten en el vencimiento del plazo, la falta de la prestación a cargo del deudor y la interpelación hecha a éste por parte del acreedor, en el derecho mercantil, según lo previsto por el artículo 85 del Código de Comercio, no es requisito de

mora la interpelación formulada por el acreedor, respecto de los contratos que tuvieren día señalado para su cumplimiento por voluntad de las partes o por disposición de ley, caso en el que los efectos de la morosidad comenzarán simplemente por el vencimiento del plazo, al día siguiente de que esto ocurra.

En función de la autonomía de la voluntad, las personas que celebren un contrato de mutuo están facultadas para estipular libremente las condiciones a las que habrán de sujetarse para el cumplimiento de las obligaciones contraídas recíprocamente. Bajo este tenor, las partes pueden acordar, con plena discrecionalidad y siempre que concurren sus voluntades, por ejemplo:

- Si se tratará de un mutuo gratuito, que generará gravámenes solamente para el mutuante, ya que no podrá disponer en su beneficio de los bienes fungibles objeto del contrato; o de un mutuo con interés, supuesto en el cual las partes también podrán concertar el interés legal (del nueve por ciento anual, previsto por el artículo 2395 del Código Civil Federal) o fijar un interés convencional mayor o menor al legal;
- En el mismo sentido las partes podrán acordar libremente la duración de los plazos para el cumplimiento o, en su caso, la prórroga de los mismos el número de veces que lo estimen.
- Si los bienes objeto del contrato fueron recursos pecuniarios en moneda extranjera, las partes podrán pactar que el pago se haga con tales divisas (artículo 2389 del Código Civil Federal).
- Los contratantes podrán acordar que la restitución de los bienes se hará cuando pueda o tenga medios el deudor, eventualidad que podrá sujetarse a las condiciones que las partes acuerden según lo consideren conveniente a sus intereses (artículo 2391 del Código Civil Federal).

- 34.** Que como se anticipó, la reglamentación emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral busca un objetivo específico al prever exclusivamente el contrato de apertura de crédito con instituciones financieras, como modalidad de financiamiento permitida para los partidos políticos. Como se ha evidenciado, existen diferencias sustanciales entre los contratos mercantiles y los contratos de orden civil, que no permiten la aplicación por analogía del artículo 7.7 del Reglamento, para autorizar a dichos institutos la celebración de contratos de mutuo.

En relación con los contratos de apertura de crédito existe regulación en diversas leyes mercantiles de instituciones o procedimientos que resultan aptos para servir como mecanismos propicios para las actividades de control que lleva a cabo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, dentro de un marco legal que contribuye a alcanzar objetividad y certeza tanto en las labores de vigilancia de los recursos de los partidos políticos. Así, los contratos de crédito o préstamo celebrados con instituciones financieras deben ser autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con lo que se incrementa el control respecto de estas operaciones y se facilitan las actividades de fiscalización que lleva a cabo este Instituto.

Aunado a lo anterior, las instituciones bancarias son supervisadas y reguladas, como entidades financieras, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Así, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser (i) instituciones de banca múltiple, y (ii) instituciones de banca de desarrollo respecto de las cuales existe prohibición expresa para que los partidos políticos soliciten créditos, de acuerdo con el artículo 49, párrafo 3 del Código electoral federal.

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por su naturaleza, estas autorizaciones son intransmisibles.

Estos procedimientos y requerimientos redundan en el control y supervisión de las operaciones realizadas por parte de las instituciones bancarias autorizadas por la legislación para otorgar créditos a través de la celebración de contratos mercantiles, regulación que como se explicará, favorece las tareas de esta Comisión de Fiscalización previstas en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- 35.** Que, como se ha dicho, la autoridad electoral autorizó dentro de la modalidad de financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, la contratación de créditos bancarios, según lo prescrito por el artículo 7.7 del Reglamento.

En congruencia con el establecimiento de dicha modalidad de financiamiento, la autoridad electoral federal también reguló la obligación de los partidos políticos para proporcionar a la autoridad fiscalizadora los contratos y los estados de cuenta correspondientes a los contratos de apertura de crédito que suscriban con instituciones bancarias, así como para informar, en forma pormenorizada, los términos y condiciones a los que se sujetan tales contratos, a efecto de que se facilite a la autoridad la verificación de lo reportado por el respectivo partido en sus informes de ingresos y egresos.

Ahora bien, los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos otorgados a los partidos políticos, tutelados por la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, son de una relevancia tal que su salvaguarda justifica una excepción al secreto bancario, como lo ordena el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, precepto legal que obliga a las instituciones bancarias a atender las solicitudes de información realizadas por el Instituto Federal Electoral, proveyendo directamente, o por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información necesaria para que la autoridad electoral esté en posibilidades de conocer a fondo las operaciones crediticias celebradas con un partido político. El citado precepto establece:

Artículo 117.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción xv del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado. Para los efectos del presente párrafo, la autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la comisión nacional bancaria y de valores.

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

I. (...)

IX. El Instituto Federal Electoral.

Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitaran las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I, VII y IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, nombre del cuenta habiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Lo anterior se refuerza con el criterio asumido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante en la siguiente tesis de jurisprudencia:

SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACION.—La interpretación gramatical, sistemática y funcional

del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

Tercera Epoca:

Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003.—Unanimidad en el criterio.

Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003.

De lo anteriormente transcrito es claro que las instituciones bancarias que celebren contratos crediticios con partidos políticos se encuentran obligadas, por mandato legal, a colaborar, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el Instituto Federal Electoral en ejercicio de sus atribuciones como autoridad fiscalizadora del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

En consecuencia, al autorizar una modalidad de financiamiento como lo es la obtención de créditos bancarios por parte de los partidos políticos, la normatividad reglamentaria aplicable en materia de

fiscalización dispone los mecanismos a los cuales puede recurrir, a efecto de allanar el camino para llevar a cabo las labores de control, revisión y verificación de los recursos provenientes de la celebración de un contrato de crédito con una institución bancaria.

Tanto legal como reglamentariamente (en la Ley General de Instituciones de Crédito, en relación con el Reglamento) los mecanismos tendientes a facilitar la actividad fiscalizadora se implementan mediante el auxilio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, de acuerdo a la ley que lo creó y que regula su funcionamiento (Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), tiene por objeto supervisar y regular a las entidades financieras, entre ellas, a las instituciones de crédito como son los bancos.

Además, las instituciones bancarias tienen la obligación de registrar ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la totalidad de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen, incluyendo las crediticias, además de proporcionar la información y documentación que le soliciten las autoridades facultadas para tal efecto.

Por consiguiente, la normatividad en materia de fiscalización regula la celebración de contratos de crédito con las instituciones bancarias -supervisadas en su funcionamiento por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores- y fortalece y garantiza la consecución de las tareas de vigilancia y fiscalización, libre de barreras, a través de la procuración de la información relativa a los créditos contratados por los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que de acuerdo al artículo 48 de Ley de Instituciones de Crédito, las tasas de interés, comisiones, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen dichas instituciones se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México (organismo público autónomo encargado de establecer la política monetaria y crediticia que rige al sistema financiero nacional). Este aspecto representa, un elemento más de certeza, propicio para facilitar la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, pues en concordancia con esa disposición legal, la instituciones bancarias deben sujetar las condiciones y términos de contratación de créditos a la normatividad financiera que regula su actuación, por lo que resulta evidente que lo estipulado en un contrato de apertura de crédito, que un banco celebra con un particular, no depende de la voluntad discrecional de los contratantes, sino que las condiciones de dicho contrato estarán determinadas por la normatividad emitida por las autoridades hacendarias y el Banco de México.

- 36.** La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en uso de la atribución que le confiere el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobó diversos lineamientos que incorporan aspectos acerca de los cuales previamente se plantearon consultas específicas a la propia autoridad fiscalizadora, por parte de los partidos políticos; lineamientos que han sido incorporados a la normatividad reglamentaria de la materia. Es el caso, por ejemplo, de la consulta relativa a las aportaciones de militantes y simpatizantes a través de llamadas telefónicas, acerca de la cual, cabe aclarar que, a diferencia de la consulta relativa a la celebración de contratos de mutuo, no se refería a la posibilidad de recurrir a una modalidad de financiamiento distinta a las legalmente previstas, sino solamente a la forma en la que se podrían recaudar tales aportaciones a través de la utilización de tecnologías de la comunicación, así como a la manera en que debían ser registradas y reportadas al momento de rendir cuentas.

La autoridad fiscalizadora, conforme a la referida facultad reglamentaria, puede aprobar la inclusión de lineamientos que regulen aspectos concretos relativos a la materia de fiscalización, siempre que tal modificación a la normatividad aplicable involucre, de manera integral y consistente, tanto el establecimiento de nuevos criterios o la modificación de los existentes, como la correspondiente previsión o adecuación de los mecanismos de control y vigilancia que resulten indispensables para superar los posibles obstáculos que entorpezcan la actividad fiscalizadora del financiamiento de los partidos políticos.

Es así como la autoridad electoral puede auxiliarse de procedimientos o instituciones jurídicas que, por su propia naturaleza y en función de su ámbito específico de aplicación, resulten mecanismos compatibles para ejercer un adecuado control de las cuestiones concernientes a los ingresos y egresos de los partidos políticos. En complemento a lo anterior, la autoridad electoral federal, en el ámbito de su competencia, puede establecer ciertas cargas y obligaciones a los sujetos objeto de fiscalización, siempre que no se afecte el orden jurídico que regula a la situación o al acto jurídico en concreto.

- 37.** Que **las atribuciones de la Comisión de Fiscalización** de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, conferidas por el artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales para la vigilancia y control de los recursos que reciban los partidos políticos, **se verían obstaculizadas al autorizar y regular en el Reglamento de Fiscalización la celebración de contratos de mutuo dentro de la única modalidad de financiamiento con operaciones análogas a dicho contrato que es la del financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.** Esto tendría que ser así, ya que en la legislación que regula los contratos de mutuo, no se advierten disposiciones que puedan servir como vías compatibles que contribuyan a alcanzar, con plena eficacia, los fines de la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, en detrimento de los principios rectores de certeza, objetividad, transparencia y legalidad.

- 38.** Que si bien no existe disposición expresa que prohíba la celebración de contratos de mutuo, el principio de que los partidos políticos pueden hacer lo que no esté prohibido por la ley no es aplicable para todos sus actos, de acuerdo con la tesis S3ELJ 15/2004, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que señala a la letra:

PARTIDOS POLITICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTE PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS.—Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los **partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público.** Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

- 39.** Que de conformidad con el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las disposiciones del mismo son de orden público. En consecuencia, aun cuando no se cuenta con prohibición expresa para **suscribir contratos de mutuo**, su celebración **generaría obstáculos difícilmente franqueables para el pleno ejercicio de las atribuciones que las normas de orden público le atribuyen a esta Comisión de Fiscalización.**
- 40.** Ahora bien, el hecho de que con anterioridad esta Comisión de Fiscalización consintiera la celebración de contratos de mutuo civil, como forma de financiamiento de agrupaciones políticas nacionales, no implica automáticamente que esa postura permanezca inamovible, sin posibilidad de adaptarse a circunstancias que entonces dejaron de ser contempladas, y además haya de asumirse en lo atinente al financiamiento de los partidos políticos. Lo anterior, si se toma en cuenta que ese criterio no fue incorporado a la normatividad reglamentaria en materia de fiscalización, de observancia obligatoria para los partidos políticos, ni fue objeto de una consulta como a la que se da respuesta mediante el presente acuerdo a través de una interpretación del Reglamento.

En conformidad al artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, es atribución exclusiva de la referida Comisión establecer los lineamientos a los cuales deben someterse por un lado, los partidos políticos, y por otro, las agrupaciones políticas, en lo referente al registro y presentación de informes acerca de las vías de obtención de sus recursos y a la manera eficaz de cumplir con la obligación de rendir cuentas. Asimismo, a partir del párrafo 2, inciso j) del propio artículo 49-B del código electoral, la Comisión habrá de proporcionar a los partidos y agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la mencionada obligación.

Igualmente, conforme a los artículos 30.1 y 30.3 del Reglamento, la Comisión de Fiscalización cuenta con la facultad de interpretar la normatividad desarrollada en dicho ordenamiento, con el objeto de dar

respuesta a consultas que formulen los partidos en busca de asesoría sobre ciertos tópicos relativos a las diversas fuentes de su financiamiento y a la aplicación de éste, aspectos que no pueden desvincularse de su control y vigilancia.

En consecuencia, si en uso de sus atribuciones interpretativas de las normas que integran el Reglamento, la Comisión de Fiscalización lo estima conveniente, también podrá modificar, en forma suficientemente fundada y razonada, criterios o lineamientos precedentes, que por motivos prácticos resulte necesario interrumpir, adaptar, ajustar o precisar en aras de facilitar una actividad fiscalizadora completa, expedita y libre de obstáculos.

Por consiguiente, las razones que han sido expuestas y desarrolladas en el presente acuerdo permiten concluir que, si bien es cierto la Comisión de Fiscalización consintió la celebración de contratos de mutuo civil a agrupaciones políticas nacionales como medio para allegarse de recursos, dicho criterio se considera superado con base en la interpretación sustentada por los argumentos vertidos en los puntos precedentes, por lo que no será admisible en el futuro, tratándose de agrupaciones políticas ni para el caso de partidos políticos.

41. Que el presente acuerdo se expide con el propósito de hacer del conocimiento de los partidos políticos nacionales el criterio de interpretación de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas respecto de la celebración de contratos de mutuo en cualquiera de sus modalidades (simple o con interés).
42. Que el criterio establecido en el presente acuerdo resulta necesario para dar certeza y fortalecer las actividades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

De conformidad con los antecedentes y considerandos vertidos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, bases II y III; 1; 3; 49, párrafos 1, 3, 6 y 11; 49-B, párrafos 1 y 2, incisos a), b) y j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 30 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas establece que los partidos políticos no podrán suscribir contratos de mutuo, ya sea simple o con interés.

SEGUNDO.- Se instruye al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que notifique personalmente este acuerdo a los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los titulares de los órganos responsables de la administración de su patrimonio y recursos financieros.

TERCERO.- Este acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

CUARTO.- Se instruye al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que notifique a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la aprobación del presente Acuerdo.

QUINTO.- Se instruye al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que realice los trámites necesarios para la publicación del presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, **Andrés Albo Márquez**.- Rúbrica.- El Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, **Fernando Agíss Bitar**.- Rúbrica.

El presente Acuerdo que fue aprobado por mayoría de votos en la Décima Primera Sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, celebrada el ocho de agosto de dos mil siete, por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales: Andrés Albo Márquez, Presidente de la Comisión; Virgilio Andrade Martínez, María Teresa de Jesús González Luna Corvera, María Lourdes López Flores y Arturo Sánchez Gutiérrez, integrantes de la Comisión y con el voto en contra del Consejero Marco Antonio Gómez Alcántar.