

## **INE/CG78/2015**

### **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL CRITERIO GENERAL DE INTERPRETACIÓN RELATIVO A LA OBLIGATORIEDAD DE CONSTITUIR UNA ASOCIACIÓN CIVIL PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES CON EFECTO EN EL DISTRITO FEDERAL, NUEVO LEÓN Y QUERÉTARO**

#### **ANTECEDENTES**

- 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 artículo 41, Base V Apartado B, penúltimo 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.
- IV. En la misma fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, en la que se establece, entre otras cuestiones: i) la distribución de competencias en materia de Partidos Políticos; ii) los derechos y obligaciones de los Partidos

Políticos; iii) el financiamiento de los Partidos Políticos; iv) el régimen financiero de los Partidos Políticos; v) la fiscalización de los Partidos Políticos; vi) disposiciones aplicables de las agrupaciones políticas nacionales y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político.

- V. En sesión extraordinaria celebrada el 9 de julio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014, mediante el cual se determinan normas de transición en materia de fiscalización.
- VI. En sesión extraordinaria celebrada el 19 de noviembre de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG273/2014, por el que se emiten los criterios aplicables, el Modelo Único de Estatutos y la Convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2014-2015.
- VII. En sesión extraordinaria de 19 de noviembre de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014 por el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización y se abrogó el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011.
- VIII. Como consecuencia de la aprobación del Reglamento de Fiscalización señalado, los Partidos Políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, y Morena, interpusieron sendos recursos de apelación, identificados con las claves SUP-RAP-208/2014, SUP-RAP-212/2014, SUP-RAP-215/2014, SUP-RAP-216/2014, SUP-RAP-217/2014, y SUP-RAP-222/2014, respecto de los cuales se ordenó su acumulación.
- IX. En la sesión extraordinaria celebrada el 23 de diciembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014, por el que se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados.

- X. El 23 de enero de 2015, se recibió el oficio IEDF/UTEF/052/2015 signado por el Lic. Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, mediante el cual solicita se indique lo procedente en relación a la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil y a la cuenta bancaria aperturada a nombre de dicha persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente, toda vez que la legislación local electoral en el Distrito Federal no lo contempla, señalando que sólo se establece los datos de identificación de una cuenta bancaria aperturada a nombre del aspirante utilizado en su caso, para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.
- XI. El 18 de diciembre de 2014, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, celebraron Convenio de Coordinación para el Proceso Electoral 2014-2015, con el fin de apoyar el desarrollo de los comicios federales y locales en la Entidad antes referida, mismo que en su cláusula Sexta, Apartado E, numeral 1.3 inciso a) fracciones II y III establecen que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León enviará a la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización del Institución Nacional Electoral a más tardar 3 días anteriores al inicio de las precampañas o campañas respectivamente, los avisos de aspirantes y candidatos independientes respecto del nombre o razón social de la A.C. constituida para la rendición de cuentas, así como el nombre y datos de identificación de los Responsables Legales de las A.C.
- XII. En la fecha referida en el antecedente que precede, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, celebraron Convenio de Coordinación para el Proceso Electoral 2014-2015, mismo que en su cláusula Sexta, Apartado D numeral 1.3, inciso a), señala que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro enviará a la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, a más tardar 3 días hábiles anteriores al inicio de las precampañas o campañas respectivamente, los avisos de aspirantes y candidatos independientes respecto de los domicilios para recibir notificaciones, el nombre o razón social de la A.C. constituida para la rendición de cuentas, los nombres y datos de identificación de los Responsables Legales de las A.C. y las designaciones de responsables financieros.

XIII. El Consejo General aprobó en el punto 1 del orden del día de la Sesión Extraordinaria celebrada el día 01 de marzo de 2015, la facultad de atracción relativa a la obligatoriedad de constituir una asociación civil para hacer posible la fiscalización de los candidatos independientes en el Distrito Federal y los Estados de Nuevo León y Querétaro.

XIV. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el día primero de marzo de dos mil quince, fue discutido el Proyecto de Acuerdo del presente asunto, ordenándose el engrose correspondiente, de conformidad con los argumentos expuestos por la Consejera Pamela San Martín Ríos y Valles y los Consejeros Ciro Murayama Rendón y Javier Santiago Castillo, los cuales se sintetizan a continuación:

- Precisar que la facultad de atracción se realiza sobre el criterio general de interpretación, que implica un cambio sólo respecto de tres entidades federativas, lo que genera uniformidad en las reglas aplicables en los ámbitos federal y local.
- Incluir un considerando que señale la distinción entre el patrimonio e ingresos personales de los Candidatos Independientes y los recursos que le son confiados por sus simpatizantes para la sola realización de las actividades de campaña que reciban para la realización de sus actividades de campaña.
- Incluir un considerando que señale la facultad de la Unidad Técnica de fiscalización de proporcionar a los aspirantes y Candidatos Independientes la orientación y asesoría correspondiente, además, incluir como Punto de Acuerdo esta misma recomendación.

Asimismo, se aprobó por unanimidad el Resolutivo Primero del Proyecto originalmente circulado, declarando aprobado el criterio de interpretación general relativo a la obligatoriedad de constituir una asociación civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes con efecto en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.

## **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 B, inciso a), numeral 6 de de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece la propia Constitución y las leyes, para los Procesos Electorales Federales y Locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos.
2. Que el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 7, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que es derecho del ciudadano “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los Partidos Políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.
3. Que el artículo 116 numeral IV incisos k) y p) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que de conformidad con las bases establecidas en la Constitución Federal, así como en las Constituciones y Leyes de los Estados en materia Electoral, se deberá garantizar que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, asegurando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la ley, asimismo se deberán fijar las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de nuestra Carta Magna.
4. Que el numeral 3, del artículo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la misma ley.
5. Que de acuerdo con lo establecido por el artículo 3, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por Candidato Independiente el ciudadano que obtenga por parte de la autoridad

electoral el Acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece dicha Ley.

6. Que el artículo 5, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
7. Que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto Nacional Electoral, 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.
8. Que de conformidad con el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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.
9. Que de conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General 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.
10. Que los artículos 6, numeral 2 y 44, numeral 1, inciso jj) del mismo ordenamiento jurídico, establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales y que el Consejo General dictará los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley.
11. Que los artículos 44, numeral 1, inciso j); 192, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con los artículos 7,

numeral 1, inciso d); y 11, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos establecen como atribución reservada al Instituto Nacional Electoral únicamente lo relativo a la fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local.

12. Que de conformidad con el artículo 190, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los Partidos Políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de la Comisión de Fiscalización.
13. Que de conformidad con el artículo 428, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad debe proporcionar a los aspirantes y Candidatos Independientes la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización.
14. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 sostuvo que la obligación de presentar los datos de la cuenta bancaria en la que se concentre la actividad financiera de la candidatura independiente, **no constituye propiamente un requisito de elegibilidad**, sino solamente un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos necesarios para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados y de su correcta aplicación electoral. Lo anterior, conforme a la exigencia establecida en el artículo 41, Apartado B, inciso, a) de la Constitución Federal, el cual establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establezcan la propia Constitución y las leyes, tanto para los Procesos Electorales Federales como Locales, “La fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos, y...”; facultad que para su eficaz ejercicio requiere que los fondos de los candidatos independientes confluyan en sendas cuentas individuales, cuya apertura se haga ex profeso para hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir escrupulosos informes de ingresos y egresos.

Asimismo señaló que si bien la legislación no se ocupó de regular con detalle los aspectos tributarios sobre todo de los derivados de la operación de los recursos financieros depositados en la cuenta bancaria que **obligatoriamente deben abrir las asociaciones civiles**, en su papel de responsables del manejo del financiamiento público y privado de las

candidaturas independientes, no se advierte que por esa sola circunstancia exista el peligro de que incurran en infracciones a las leyes tributarias.

15. Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la opinión identificada bajo la clave SUP-OP-3/2014, al analizar el artículo 383 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señaló que la obligación de presentar los datos de una cuenta bancaria para el manejo de recursos es constitucional toda vez que los candidatos independientes tienen al igual que los Partidos Políticos, acceso a las prerrogativas de financiamiento público y en consecuencia, de todos los derechos y obligaciones que deriven de la misma, como lo es abrir una cuenta bancaria para el manejo de recursos tendientes a la obtención del voto durante los Procesos Electorales
16. Que el artículo 3, numeral 1, inciso g), en relación con el artículo 1 del Reglamento de Fiscalización, se dispone que dicho ordenamiento jurídico es aplicable a los candidatos independientes a cargos de elección popular locales, estableciéndose las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los candidatos a cargos de elección popular local, entre otros sujetos, incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos y la rendición de cuentas de dichos sujetos obligados.
17. Que de conformidad con el artículo 16, numeral 6, del Reglamento de Fiscalización, si la Comisión de Fiscalización advierte que las consultas involucran 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, éstas se deberán someter a la discusión y, eventual aprobación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
18. Que el artículo 46 del Reglamento de Fiscalización señala que los comprobantes de las operaciones deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. Los comprobantes de los sujetos obligados, deberán expedirse a nombre de los mismos, a excepción de los comprobantes de gastos realizados por aspirantes y candidatos independientes, en cuyo caso deberán estar a nombre de la asociación civil que hayan constituido para fines de rendición de cuentas, en términos de lo establecido en el numeral 4, del artículo 368 de la Ley de Instituciones.

19. Que el numeral 2, del artículo 59 del Reglamento de Fiscalización determina que los aspirantes y candidatos independientes, deberán abrir cuando menos una cuenta bancaria a nombre de la Asociación Civil a través de la cual rendirán cuentas.
20. Que el artículo 198, del Reglamento de Fiscalización, expresa los conceptos integrantes del gasto obtenido del apoyo ciudadano, comprendiendo dentro de estos los topes de gastos siguientes: Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; Gastos operativos: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del apoyo ciudadano. En todo caso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.
21. Que en el artículo 223, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización establece que los aspirantes y candidatos independientes, podrán designar como responsable de finanzas, al representante legal o tesorero de la asociación civil que hayan constituido para efectos de rendición de cuentas, en términos de lo dispuesto por el artículo 368, numeral 4 de la Ley de Instituciones, de no realizar legalmente designación, serán ellos mismos los Responsables de Finanzas.
22. Que el inciso a), numeral 1, del artículo 286 del Reglamento de Fiscalización determina que los aspirantes y candidatos independientes deberán realizar los siguientes avisos a la Unidad Técnica: a) El nombre de la Asociación Civil mediante la cual rendirá cuentas, adjuntando copia simple del Acta Constitutiva respectiva, misma que deberá incluir los requisitos que establezcan las normas aplicables que emita el Instituto, además deberá contener: fecha de constitución y en su caso número de escritura pública, nombre de los asociados e identificación oficial de los mismos, RFC, número de inscripción ante el registro público y comprobante de domicilio, dentro de los siguientes cinco días contados a partir de su fecha de registro ante el Instituto.

23. Que los dispositivos legales antes invocados favorecen un correcto y cabal ejercicio de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad, al permitir la distinción entre el patrimonio e ingresos personales de los candidatos independientes y los recursos que le son confiados por sus simpatizantes para la sola realización de actividades de campaña; al mismo tiempo permite que estos últimos no sean sumados a aquellos, para efectos de la declaración anual de las personas físicas dispuesta en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
24. Que derivado del escrito signado por el Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, identificado en el antecedente XIV mediante el cual solicita se indique lo procedente en relación a la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil y a la cuenta bancaria aperturada a nombre de dicha persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente para los candidatos independientes, toda vez que la legislación local electoral en el Distrito Federal no lo contempla, señalando que sólo se establece los datos de identificación de una cuenta bancaria aperturada a nombre del aspirante utilizada en su caso, para recibir el financiamiento público y privado correspondiente, la Unidad Técnica de Fiscalización, procedió a realizar el análisis a la legislación y Acuerdos en materia electoral de las diecisiete entidades federativas, que tendrán elecciones en el presente año, a nivel local.
25. Que derivado de lo anterior, se advierte que en el Libro Tercero de las Asociaciones Políticas y las Candidaturas Independientes, Capítulo V Bis de las Candidaturas Independientes, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal establece que los aspirantes a candidatos independientes tendrán la obligación de abrir una cuenta bancaria a su nombre desde el momento en que realicen la solicitud de registro como aspirantes, misma que deberá utilizarse exclusivamente para la actividad financiera relacionada con el procedimiento de obtención de firmas de apoyo y con la candidatura independiente, y mantenerse hasta la conclusión del proceso de fiscalización; sin embargo no se establece la obligación para los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular de presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil.

26. Que de igual forma en el Acuerdo ACU-69-14 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobado en sesión pública del once de noviembre dos mil catorce, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de candidaturas independientes para los Procesos Electorales Ordinarios en el Distrito Federal y la Convocatoria dirigida a la ciudadanía del Distrito Federal, interesada en obtener registro a las candidaturas independientes a los cargos de Jefatura Delegacional y Diputaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, señala: la fecha, nombre, cargo y firma de quien la emite en representación del IEDF; los cargos para los que se convoca; los requisitos y procedimiento para la obtención de firmas ciudadanas a favor de los aspirantes; el periodo para la obtención de las firmas ciudadanas que respalden las candidaturas independientes, mismo que corresponderá a las precampañas de los Partidos Políticos; el plazo y los mecanismo para validar las firmas ciudadanas entregadas como respaldo por cada aspirante; los términos para llevar a cabo la rendición de cuentas del tope de gastos de campaña y la verificación de su legal origen y destino; sin embargo no se establece la obligación para los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular de presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil.
27. Que la Ley Electoral del Estado de Querétaro en su artículo 209, señala que los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como los criterios o Acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.
28. Que el artículo 209 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, determina que la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular, contendrá al menos los siguientes elementos:

- I. Fecha, nombre, cargo y firma del órgano que la expide;*
- II. Los cargos para los que se convoca;*
- III. Los requisitos para que los ciudadanos emitan los respaldos a favor de los aspirantes, que ningún caso excederán a los previstos en esta Ley;*

*IV. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo;*  
*V. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos; y*  
*VI. Los términos para el rendimiento de cuentas del gasto de tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino.”*

29. Que los artículos 210, 211 y 212 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, establecen que los interesados en obtener su registro como aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la solicitud respectiva ante el órgano electoral que determine la Convocatoria, 111 días antes de la Jornada Electoral; que deberán designar, además, un representante, así como el responsable del registro, administración y gasto de los recursos a utilizar en la obtención del respaldo ciudadano; que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro facilitará los formatos de solicitud de registro respectivos, que deberán acompañarse, por cada uno de los solicitantes, con la documentación correspondiente.

Sin embargo, no prevé de manera expresa en el registro de aspirantes a candidatos independientes, la presentación de documentación que acredite la creación de una persona moral constituida en Asociación Civil, con el objetivo de que tenga igual tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. En el mismo sentido, se omite establecer un modelo único de estatutos de la Asociación Civil, su respectiva alta ante el Servicio de Administración Tributaria y los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

30. Que la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, señala en su artículo 192 que los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes, deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como las disposiciones de carácter general, criterios o Acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.
31. Que el artículo 197 de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, señala que dentro de los 30 días posteriores al inicio formal del Proceso Electoral, la Comisión Estatal Electoral aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan con los requisitos correspondientes, participen en el procedimiento de registro para contender como aspirantes a candidatos independientes a un cargo de elección

popular; y que la Convocatoria estará dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando al menos los siguiente:

- I. Los cargos de elección popular a los que pueden aspirar;*
- II. Los requisitos que deben cumplir los ciudadanos interesados en participar;*
- III. La documentación comprobatoria requerida;*
- IV. Los requisitos para que los ciudadanos emitan su respaldo a favor de los aspirantes, que ningún caso excederán a los previstos por esta Ley;*
- V. El calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestar su respaldo.*
- VI. La forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos;*
- VII. Los términos para el rendimiento de cuentas del gasto de tope de campaña y la procedencia legal de su origen y destino, de conformidad con las leyes de la materia incluida la obligación de aperturar una cuenta bancaria para tales efectos, y nombrar un tesorero responsable su manejo y administración; y*
- VIII. Los plazos, términos y condiciones bajo los cuales deberá constituir una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta Ley, y hacer frente a las responsabilidades que, en su caso, deriven de su incumplimiento.”*

32. Que el Acuerdo CEE/CG/11/2014 del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, aprobado el seis de noviembre de dos mil catorce, relativo a la Convocatoria para participar como Candidatos Independientes en las próximas elecciones del siete de junio de dos mil quince, únicamente se prevé la presentación del acta constitutiva donde conste la constitución de una Asociación Civil en caso de que el interesado así lo desee.
33. Que los artículos 198 y 199 de Ley Electoral para el estado de Nuevo León, determinan que los interesados en obtener su registro como aspirantes a candidatos independientes deberán presentar su solicitud por escrito ante el órgano electoral conforme lo establezca la Convocatoria respectiva, dentro de los 30 días siguientes a su publicación; que la solicitud contendrá como mínimo la siguiente información:

- I. Apellido paterno, materno y nombre completo;*
- II. Lugar y fecha de nacimiento;*
- III. Domicilio y tiempo de residencia y vecindad;*
- IV. Clave de credencial para votar;*

*V. Tratándose de registro de fórmulas, deberán integrarse por personas del mismo género como propietario y el suplente;*

*VI. Tratándose del registro de planillas, en ningún caso deberán integrarse con más del cincuenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género;*

*VII. La designación de un representante, así como del responsable del registro, administración y gasto de los recursos a utilizar en la obtención del respaldo ciudadano;*

*VIII. Los datos de la cuenta abierta a su nombre, que en su caso servirá para depositar todos los ingresos obtenidos del financiamiento privado que servirá para las acciones tendientes a la obtención del respaldo ciudadano;*

*IX. La designación de un domicilio y personas autorizadas para oír y recibir notificaciones; mismo que se ubicará en la capital del Estado o cabecera municipal o distrital, según la elección de que se trate, y*

*X. Presentar autorización firmada para que la Comisión Estatal Electoral, investigue el origen y destino de los recursos que se utilicen para la etapa de la obtención del respaldo ciudadano a través de la cuenta bancaria concentradora correspondiente.”*

34. Que en la Ley mencionada, en el considerando que precede, no se prevé expresamente la obligación a candidatos independientes de constituir una Asociación Civil.
35. Que este Consejo General considera que, a fin de dar cabal cumplimiento a las obligaciones de fiscalización de los ingresos y egresos de candidatos independientes, derivados de lo contemplado en el Reglamento de Fiscalización aplicable a dichos candidatos en el ámbito local, resulta necesario establecer un criterio general de interpretación respecto de la obligación de los candidatos independientes de constituir una Asociación Civil para rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los Candidatos Independientes, que con efectos en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo 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; el Consejo General ha determinado emitir el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.-** En ejercicio de la facultad de atracción aprobada por el Consejo General de este Instituto, se aprueba el criterio general de interpretación relativo al requisito de constituir una asociación civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los Candidatos Independientes con efectos en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro, en los siguientes términos:

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Séptimo, establece para el ámbito federal que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Nacional Electoral, por escrito en el formato que éste determine y que una vez hecha la comunicación y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

Asimismo, con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; al efecto, el Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la Asociación Civil.

En razón de lo anterior, es necesario mencionar de que conformidad con el Acuerdo INE/CG273/2014 aprobado por este Consejo General, se emiten los criterios aplicables, el Modelo Único de Estatutos y la Convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2014-2015, aprobado el 19 de noviembre de 2014, señala que el objeto de las Asociaciones Civiles es:

- Coadyuvar en el proceso de obtención de respaldo ciudadano de la o el aspirante a candidato (a) independiente en cumplimiento a los Lineamientos que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral;
- Administrar el financiamiento privado para las actividades de aspirante a candidato (a) independiente, en los términos previstos por la legislación y reglamentación electoral aplicable;

- Rendir los informes de ingresos y egresos relativos a los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano; y
- Colaborar con la autoridad electoral en todo lo establecido por la normatividad aplicable y en cumplimiento con las obligaciones establecidas en la misma.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el aspirante a candidato independiente deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral (constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente), para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Cabe señalar que dicha cuenta bancaria servirá para el manejo de los recursos destinados a la realización de la campaña electoral, y con posterioridad, exclusivamente para cubrir los pasivos contraídos y demás erogaciones, cuya cancelación deberá realizarse una vez que se concluyan los procedimientos que correspondan a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto.

Señalado lo anterior, es dable establecer que el motivo por el cual se prevé la creación de una Asociación Civil, y la apertura de una cuenta bancaria, obedece a dos finalidades:

- Contar con un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos necesarios para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se recauda.
- Separar las obligaciones fiscales de los ciudadanos que pretendan postularse como aspirantes de las obligaciones propias del Proceso Electoral, de las que estarán a cargo de la Asociación Civil creada para tal efecto.

Lo anterior se torna indispensable a efecto de que el Instituto Nacional Electoral, pueda cumplir con su facultad constitucional de fiscalizar los ingresos y egresos de los aspirantes y candidatos independientes, tanto en el ámbito federal como en el local razón por la cual, se requiere de la constitución de una Asociación Civil,

asimismo, de la apertura de una cuenta bancaria, para hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir informes de ingresos y egresos.

Como se observa, el requisito en análisis tiene como finalidad facilitar la rendición de cuentas de candidatas y candidatos independientes y la fiscalización de los recursos económicos que éstos utilicen durante las diversas etapas del Proceso Electoral; fiscalización que debe realizarse incluso en la etapa previa a la obtención el registro, cuando los aspirantes tratan de obtener el respaldo ciudadano.

De este modo es dable concluir, que la necesidad de la constitución de la Asociación Civil por parte de los aspirantes a candidatos independientes, tiene la finalidad de facilitar (tanto a los ciudadanos como al órgano respectivo del Instituto Nacional Electoral), la fiscalización de los ingresos y egresos de los ciudadanos (aspirantes y candidatos independientes) durante cada uno de los momentos del proceso comicial.

En este orden de ideas, y en el tema que nos ocupa, es menester señalar que del estudio las legislaciones electorales locales del Distrito Federal y Querétaro, se advierte que no contemplan el requisito de constituir una Asociación Civil previo a la obtención del registro como Aspirante; y en el caso de Nuevo León, señala que únicamente cuando el interesado así lo desee, deberá presentar junto con la solicitud el acta constitutiva donde conste la creación de una Asociación Civil.

Lo anterior significa la imposibilidad legal de prever como obligación constituir una Asociación Civil para la obtención del registro como aspirante a candidato independiente en las entidades federativas de Querétaro y Nuevo León, así como el Distrito Federal.

Ello, ya que dicho actuar implicaría establecer requisitos adicionales a los previstos legalmente a nivel local, lo cual se aparta de la facultad reglamentaria de este Instituto Nacional Electoral, violando el principio de reserva de ley.

Sin embargo, toda vez que es atribución reservada al Instituto Nacional Electoral lo relativo a la fiscalización de los políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, entre los cuales se encuentran los de naturaleza independiente y, dado que se han expresado las razones que justifican la exigencia de constituir una Asociación Civil para la rendición de cuentas, referente a los informes y comprobación de origen y gasto de sus recursos, resulta evidente la necesidad de realizar una aplicación armónica de las legislaciones conducentes.

Por ello, es conforme a derecho concluir que una vez otorgado el registro como candidatos independientes en las citadas entidades federativas, éstos deberán realizar a la brevedad las acciones necesarias para la constitución de una Asociación Civil, en los términos señalados en el Acuerdo INE/CG273/2014, aprobado el 19 de noviembre de 2014.

Ello, con la finalidad de cumplir con los principios de certeza, independencia y objetividad, y a la vez, facilitar la fiscalización y la rendición de cuentas de las campañas de los candidatos independientes durante cada uno de los momentos del proceso comicial<sup>1</sup>.

**SEGUNDO.-** Los Organismos Públicos Locales del Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro, **considerarán** la interpretación del presente Acuerdo y realizarán lo conducente a efecto de **solicitar** a los candidatos independientes, la documentación que acredite la creación de una persona moral constituida en Asociación Civil por cada candidato para los efectos **y conforme a las reglas** precisadas en el cuerpo del presente Acuerdo.

**TERCERO.-** Se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización a brindar orientación, asesoría y capacitación a los aspirantes y Candidatos Independientes sobre la obligación de creación de una persona moral constituida en Asociación Civil para la rendición de cuentas del periodo de campaña.

**CUARTO.-** Notifíquese el presente Acuerdo a los Organismos Públicos Locales precisados en el punto anterior.

---

<sup>1</sup> Ver **ANEXO ÚNICO**, relativo a los periodos de campaña de las entidades materia del presente Acuerdo

**QUINTO.-** El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que sea aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**SEXTO.-** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 1 de marzo de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**