

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA LAS APORTACIONES DE CARÁCTER PRIVADO REALIZADAS A LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015. INE/CG305/2015.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG305/2015.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA LAS APORTACIONES DE CARÁCTER PRIVADO REALIZADAS A LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

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 el artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo y último párrafos, se establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los Partidos Políticos relativas a los procesos electorales (federal y local), así como de las campañas de los candidatos.
- III. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- IV. 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. El nueve de septiembre de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo, de la Revolución Democrática, mediante las cuales se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general federal, entre ellas la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- VI. En la sesión extraordinaria celebrada el 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga 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.
- VII. 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.
- VIII. El seis de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG84/2015 por el que se modifica el diverso INE/CG17/2015, mediante el cual se determinaron los límites del financiamiento privado que podrán recibir los Partidos Políticos por sus

militantes y simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, durante el ejercicio 2015, en cumplimiento a lo resuelto en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-22/2015 y sus Acumulados.

- IX.** El 12 de febrero de 2015, se recibieron las consultas realizadas por las Licenciadas Eva Karina Bonilla Rodríguez, y Norma Alicia Manríquez Trujillo en su carácter de Tesoreras de las Asociaciones Civiles Luchando por Nuestra Gente A.C. y Víctor Antonio Corrales Burgueño A.C., Asociaciones constituidas por los Aspirantes a Candidatos Independientes a Diputados Federales por los Distritos I y VI en el Estado de Sinaloa, Jesús Alfredo Ayala López y Víctor Antonio Corrales Burgueño respectivamente, mediante las cuales solicitan se informe respecto del formato para registrar las aportaciones en efectivo menores a 90 días de salario mínimo.
- X.** El 25 de febrero de 2015 se recibió oficio número INE/VE/0611/2015 por medio del cual la Junta Local Ejecutiva del Estado de Sinaloa, remite la consulta realizada por el Lic. Álvaro Antonio Rendón Rivera, Representante Legal de la Asociación Pasemos, A.C., asociación constituida por el aspirante a Candidato Independiente a Diputado Federal por el VIII Distrito en el Estado de Sinaloa, C. Giova Camacho Castro, mediante la cual solicita se informe del formato para registrar las aportaciones en efectivo menores a 90 días de salario mínimo.
- XI.** En la Novena Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización de Instituto Nacional Electoral celebrada el veintiuno de abril de dos mil quince, fue discutido el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el criterio general respecto a las aportaciones en efectivo menores a 90 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a los Aspirantes y Candidatos Independientes Federales y Locales, el cual fue rechazado por unanimidad, ordenándose presentar un nuevo proyecto en el que de conformidad con los argumentos expuestos por el Consejero Electoral Ciro Murayama Rendón y el Presidente de la Comisión de Fiscalización, Benito Nacif Hernández: 1) se modificara la respuesta, con la finalidad que se valore el contenido del artículo 380 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y con el Reglamento de Fiscalización, respecto de las aportaciones a través del sistema bancario; 2) señalar que en el supuesto de las aportaciones que superen los noventa días de salario mínimo no sean realizadas a través del sistema bancario, las faltas serán sancionadas; 3) hacer extensiva la materia de la consulta a aspirantes a cargos de elección local; y 4) valorar la consulta presentada por diversos Partidos Políticos y Coaliciones en el Estado de Chiapas por virtud de la cual personas vinculadas a la vida electoral han manifestado que existen dificultades por parte de los candidatos independientes para abrir una cuenta bancaria, asimismo, los topes de gastos de precampaña y/o campaña son muy bajos, por lo que resultan inoperables su apertura.
- XII.** En la Décima Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral celebrada el seis de mayo de dos mil quince, fue discutido el Proyecto de Acuerdo precisado en el numeral anterior, el cual fue rechazado por unanimidad, ordenándose presentar como un nuevo Proyecto de Acuerdo al Consejo General, con los argumentos expuestos por los Consejeros Electorales Pamela San Martín, Arturo Sánchez, Ciro Murayama y Benito Nacif, en el sentido de armonizar las disposiciones reglamentarias y legales respecto a las aportaciones en efectivo menores a 90 días de salario mínimo a los aspirantes y candidatos Independientes.
- XIII.** En la Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral celebrada el quince de mayo de dos mil quince, fue discutido el Proyecto de Acuerdo señalado en el antecedente XI, el cual rechazado por unanimidad ordenándose presentar un nuevo proyecto en que 1) se regule el límite a las aportaciones privadas que pueden recibir los candidatos independientes; 2) Se determine la competencia Instituto Nacional Electoral, para tal efecto con el objeto de sentar un criterio que posteriormente podrán seguir los Organismos Públicos Locales y 3) Se determinen las reglas para las aportaciones los aspirantes y candidatos independientes; de conformidad con los argumentos expuestos por los Consejeros Electorales Pamela San Martín, Ciro Murayama, Javier Santiago y Benito Nacif.
- XIV. Engrose.** El dieciocho de mayo de dos mil quince, se celebró la Décima Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, cuyo quinto punto del

orden del día fue la discusión y aprobación en su caso del presente Proyecto de Acuerdo, en este sentido, la Comisión determinó aprobarlo en lo general, junto con la adición, a propuesta del consejero Ciro Murayama Rendón, de que deberá establecerse claramente que la suma del financiamiento público y privado en ningún caso podrá ser mayor al tope de gastos de la elección de que se trate. Asimismo, se ordenó lo siguiente: 1) En los límites de aportaciones al financiamiento privado de los candidatos Independientes, se debe estar a lo dispuesto por la norma local; 2) Si la legislación local prevé el criterio del INE, el límite de aportaciones será el 10% sobre el tope de gastos de campaña de que se trate; 3) Si la legislación local no prevé algún criterio, deberá seguir el criterio señalado en el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4) Se deberá instruir a los Organismos Públicos Locales para que en caso de que aún no hayan aprobado este criterio, lo hagan en el sentido expuesto anteriormente.

- XV.** En sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de mayo de dos mil quince, fue discutido el Proyecto de Acuerdo del presente asunto, ordenándose el engrose correspondiente, de conformidad con los argumentos expuestos por el Consejero Presidente Lorenzo Córdova Vianello, y los Consejeros Electorales Benito Nacif Hernández y Arturo Sánchez Gutiérrez: con la finalidad de que se hagan las modificaciones siguientes: 1) En el artículo 6, modificar la definición de aportaciones privadas y eliminar el párrafo tercero; 2) Precisar en el artículo 9, que todas las aportaciones deberán estar sustentadas con la documentación correspondiente y tendrán que ser reconocidas y registradas en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento; asimismo las aportaciones en efectivo, ya sea que se paguen en una o en varias exhibiciones, tendrán un límite personal máximo equivalente a noventa días de salario mínimo; y, 3) En el Punto de Acuerdo Segundo, solicitar a los Organismos Públicos Locales que no hayan emitido disposiciones para determinar los límites al financiamiento privado a los que están sujetos los Candidatos Independientes, los determinen en un plazo de cinco días posteriores a la aprobación del presente Acuerdo y los remitan a la Unidad Técnica de Fiscalización; asimismo, los que ya los hubiesen determinado, los remitan a la Unidad Técnica de Fiscalización en el plazo antes señalado.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, que es autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento.
2. Que el artículo 41, Párrafo segundo Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que La ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
3. Que el artículo 41, párrafo segundo, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley correspondiente.
4. Que el artículo 116, fracción IV, inciso h) dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos y de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los Partidos Políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
5. Que el inciso p), de la misma fracción y artículo señalado en el considerando anterior señala que la propia Constitución Federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen 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 esta Constitución.

6. 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.
7. 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.
8. Que de conformidad con el artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.
9. Que el artículo 374 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado, el cual será el equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.
10. Que el artículo 379 inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que es derecho de los aspirantes y Candidatos Independientes utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades.
11. Que el artículo 380 numeral 1, inciso c), señala que es obligación de los aspirantes, la de abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral.
12. Que el artículo 388 de la ley en mención establece que dentro de los tres días siguientes al en que venzan los plazos, los Consejos General, locales y distritales, deberán celebrar la sesión de registro de candidaturas, en los términos de la presente Ley.
13. Que el artículo 398 de la Ley Comicial Federal indica que el financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá dos modalidades: financiamiento privado y financiamiento público.
14. Que el artículo 399 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.
15. Que el artículo 400 de la Ley Comicial Federal prohíbe que los candidatos independientes reciban aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral, a diferencia de los candidatos postulados por Partidos Políticos.
16. Que el artículo 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los Candidatos Independientes tienen derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña y que en su conjunto, serán considerados como un Partido Político de nuevo ingreso.
17. Que de conformidad con el artículo 428, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización debe proporcionar a los aspirantes y Candidatos Independientes la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización.
18. Que en la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en el considerando CUADRAGÉSIMO lo siguiente:

“(…)

En su décimo concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 22/2014, el Partido Político Movimiento Ciudadano esencialmente argumenta lo siguiente:

“En el artículo 400 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, se indica que los candidatos independientes no podrán recibir aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie; circunstancia que vulnera los principios constitucionales, toda vez que las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los Partidos Políticos, les serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento, de conformidad con lo previsto en el artículo 55, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo que permite vislumbrar, que a los candidatos independientes se les impide que reciban recursos y a los Partidos Políticos hasta se les dispensa el pago del impuesto sobre la renta; diferencia normativa que no cumple con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad, pues no existe un trato equitativo entre ambos.”

Es infundado el anterior concepto de invalidez, ya que el trato diferenciados entre candidaturas independientes y Partidos Políticos respecto de recepción de dinero en efectivo y de metales y piedras preciosas, se encuentra plenamente justificado si se toma en cuenta que, las primeras, solamente participan en un determinado proceso electoral, y por tanto, no mantienen la permanencia que permite su periódica fiscalización por parte de la autoridad electoral, y ello hace necesario evitar al máximo la utilización de recursos económicos cuyo origen sea difícil de identificar, tal como acontece con la moneda de curso legal o los bienes preciosos de alto valor que circulan en el mercado sin un control estricto.

En efecto, a diferencia de los Partidos Políticos, las candidaturas independientes si bien están obligadas a rendir cuentas del ejercicio de sus recursos económicos, no se encuentran en una condición de continuidad en la participación política que sí tienen dichas organizaciones, cuya evaluación en materia del control de sus ingresos y egresos permite a la autoridad electoral vigilar en forma ininterrumpida el flujo del financiamiento público y privado que pudieran recibir, y de esta forma no hay la posibilidad de que una vez concluido un proceso electoral se eluda la fiscalización a la que están sujetas incluso hasta el día de su liquidación.

Consecuentemente, como las candidaturas independientes no mantienen las condiciones de operación continuas y más allá del proceso electoral en que intervienen, debe concluirse que el mayor control que se ejerza a través de la prohibición para que reciban dinero en efectivo y metales y piedras preciosas, constituye un mecanismo justificado para garantizar que en cualquier caso exclusivamente ejerzan financiamiento de procedencia lícita, con las facilidades suficientes que garanticen su posterior fiscalización.

(...)”

19. Que de conformidad con el artículo 16, numeral 6, del Reglamento de Fiscalización, cuando las consultas involucren la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o en su caso, se emitan normas para los sujetos obligados relativos a la normatividad a consideración, ésta se deberá someter a la discusión y, eventual aprobación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
20. Que el artículo 95 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, señala que el financiamiento que reciban los sujetos obligados podrá ser público, privado o ambos conceptos, según lo disponga la legislación aplicable.
21. Que el citado el artículo, en su numeral dos, establece que el financiamiento de origen privado de los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, se compondrá de las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que dichos sujetos aporten exclusivamente para la obtención del apoyo ciudadano, precampañas y campañas, respectivamente.
22. Que el artículo 96 inciso a) fracción VIII, del Reglamento en mención, establece que en materia de financiamiento de origen público y privado, las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona que reciban los

aspirantes y candidatos independientes, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica.

23. Que el artículo 104 párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización, señala que las aportaciones de precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes, deberán depositarse en la cuenta bancaria exclusiva para la administración de los gastos tendentes a obtener el apoyo ciudadano de la precampaña o campaña, según sea el caso.
24. Que el mismo artículo, párrafo segundo establece que las aportaciones por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación, dicho monto se determinará considerando la totalidad de aportaciones realizadas por una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano.
25. Que este Consejo General considera emitir lineamientos que establezcan las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el Proceso Electoral 2014-2015.

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.- El financiamiento privado a que accedan los candidatos independientes durante los procesos electorales en 2014-2015 se sujetará a los siguientes lineamientos:

LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA LAS APORTACIONES DE CARÁCTER PRIVADO REALIZADAS A LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015.

Artículo 1

Ámbito de aplicación

Los presentes lineamientos son de orden público y de observancia obligatoria para los aspirantes y candidatos Independientes a cargos de elección popular federales y locales.

Artículo 2

Objeto

Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las reglas que regulen las aportaciones de carácter privado que reciban los aspirantes y candidatos independientes.

Artículo 3

Interpretación

La aplicación e interpretación de lo dispuesto en los presentes lineamientos se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

Artículo 4

Glosario

1. Para efectos de estos lineamientos se entenderá por:
 - a) **Aspirante:** Aquella persona que tiene interés en obtener el apoyo ciudadano para postularse como candidato independiente.
 - b) **Candidato Independiente:** Aquel ciudadano que obtiene el registro mediante Acuerdo de la autoridad electoral que corresponda, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establecen las leyes en la materia.

- c) **Financiamiento Público Federal:** Es aquel que proviene del erario que el Instituto Nacional Electoral otorga a los sujetos obligados para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, gastos en campañas y actividades específicas.
- d) **Financiamiento Público Local:** Es aquel que proviene del erario de la entidad federativa que el Organismo Público Local otorga a los sujetos obligados para el sostenimiento de sus actividades de campañas.
- e) **Financiamiento Privado:** El financiamiento privado se constituye en los términos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las leyes locales en su respectivo ámbito de aplicación.
- f) **Efectivo:** Está conformado por las aportaciones en dinero, que en forma libre y voluntaria realicen las personas físicas con residencia en el país.
- g) **Procedimiento de Fiscalización:** Es aquel que comprende las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento que tiene por finalidad la de verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

Artículo 5

Modalidades de financiamiento

El régimen de financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento privado, y
- b) Financiamiento público.

Artículo 6

Financiamiento Privado

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones recibidas en los términos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las Leyes Locales y en los Acuerdos correspondientes.

Si la legislación local remite al criterio establecido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se seguirá lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG84/2015.

Artículo 7

Tope de Gasto

En ningún caso, la suma del financiamiento público y privado podrá rebasar el tope de gasto de la elección de que se trate.

Artículo 8

Aportaciones mayores a 90 días

En el caso que las aportaciones que reciban los aspirantes o candidatos independientes sean superiores a 90 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por lo establecido en el artículo 96 y 104 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Artículo 9

Aportaciones menores a 90 días

Las aportaciones menores a 90 días, que reciban los aspirantes o candidatos independientes tendrán las siguientes modalidades:

- a) Aportaciones en especie.
- b) Aportaciones en efectivo, a través de institución bancaria.

Dichas aportaciones deberán estar sustentados con la documentación correspondiente, y tendrán que ser reconocidas y registradas en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

Las aportaciones en efectivo, ya sea que se paguen en una o en varias exhibiciones, tendrán un límite personal máximo equivalente a noventa días de salario mínimo.

Artículo 10

Formato de comprobación aportaciones en especie

Las aportaciones que reciban los aspirantes o candidatos independientes en especie se comprobarán mediante el formato de recibo RSCIE-CF para los casos de campaña federal y el formato de recibo RSCIE-CL para el caso de campaña local contenido en el Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el catálogo de cuentas, así como los formatos que servirán de apoyo para el cumplimiento del reglamento de fiscalización.

Los aspirantes y candidatos independientes llevarán un control de folios de los mismos deberán reportarlos a la Unidad Técnica de Fiscalización, en el informe de que se trate.

Artículo 11

Formato de comprobación aportaciones en efectivo

Las aportaciones que reciban los aspirantes y candidatos independientes en efectivo por montos menores a 90 días deberán realizarse a través de Institución Bancaria, dicha aportación se comprobará mediante el formato de recibo RSCIT- CF para el caso de campaña federal y el formato de recibo RSCIT-CL para el caso de campaña local contenido en el Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el catálogo de cuentas, así como los formatos que servirán de apoyo para el cumplimiento del reglamento de fiscalización, en dicho formato se deberá especificar el nombre, firma de la persona que realiza la aportación, monto aportado, acompañado de la copia legible de la credencial de elector del aportante, así como de la ficha de depósito.

Los aspirantes y candidatos independientes llevarán un control de folios de los mismos deberán reportarlos a la Unidad Técnica de Fiscalización, en el informe de que se trate.

Artículo 12

Aportaciones Prohibidas

Los aspirantes y candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en numerario, así como como metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.

Artículo 13

Sanciones

El incumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, será sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 456, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO.- Se solicita a los Organismos Públicos Locales que no hayan emitido disposiciones para determinar los límites al financiamiento privado a los que están sujetos los Candidatos Independientes, los determinen e informen de ello a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en un plazo de cinco días posteriores a la notificación del presente Acuerdo.

Asimismo, los Organismos Públicos Locales que ya hubiesen determinado los citados límites deberán remitirlos en el plazo señalado, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

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

CUARTO.- Se ordena al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional para que notifique a los candidatos independientes a nivel federal el contenido del presente Acuerdo.

QUINTO.- Dese vista a los Organismos Públicos Locales para que a través de su conducto, notifiquen a los aspirantes o, en su caso a los candidatos independientes a nivel local el contenido del presente Acuerdo.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de mayo 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.

Se aprobaron en lo particular los artículos 8 y 9 de los Lineamientos, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y Licenciado Javier Santiago Castillo, y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello.-** Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina.-** Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL CIRO MURAYAMA RENDÓN CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL INE/CG305/2015.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito exponer las razones por las que no comparto la determinación de la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales de este Instituto, relacionado con la aprobación de los lineamientos que establecen las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015, los motivos de mi disenso estriban medularmente en:

A. Se violenta el modelo de fiscalización previsto en la ley de la materia.

En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, promovida por ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros artículos que se tildaron de inconstitucionales, Movimiento Ciudadano señaló el 400 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala:

Artículo 400.

1. Los Candidatos Independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.

Pronunciándose el máximo tribunal al respecto:

En el artículo 400 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, se indica que los candidatos independientes no podrán recibir aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie; circunstancia que vulnera los principios constitucionales, toda vez que las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los partidos políticos, les serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento, de conformidad con lo previsto en el artículo 55, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo que permite vislumbrar, que a los candidatos independientes se les impide que reciban recursos y a los partidos políticos hasta se les dispensa el pago del impuesto sobre la renta; diferencia normativa que no cumple con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad, pues no existe un trato equitativo entre ambos.”

Es infundado el anterior concepto de invalidez, ya que el trato diferenciado entre candidaturas independientes y partidos políticos respecto de recepción de dinero en efectivo y de metales y piedras preciosas, se encuentra plenamente justificado si se toma en cuenta que, las primeras, solamente participan en un determinado proceso electoral, y por tanto, no mantienen la permanencia que permite su periódica fiscalización por parte de la autoridad electoral, y ello hace necesario evitar al máximo la utilización de recursos económicos cuyo origen sea difícil de identificar, tal como acontece con la moneda de curso legal o los bienes preciosos de alto valor que circulan en el mercado sin un control estricto.

En efecto, a diferencia de los partidos políticos, las candidaturas independientes si bien están obligadas a rendir cuentas del ejercicio de sus recursos económicos, no se encuentran en una condición de continuidad en la participación política que sí tienen dichas organizaciones, cuya evaluación en materia del control de sus ingresos y egresos permite a la autoridad electoral vigilar en forma ininterrumpida el flujo del financiamiento público y privado que pudieran recibir, y de esta forma no hay la posibilidad de que una vez concluido un proceso electoral se eluda la fiscalización a la que están sujetas incluso hasta el día de su liquidación.

Consecuentemente, como las candidaturas independientes no mantienen las condiciones de operación continuas y más allá del proceso electoral en que intervienen, debe concluirse que el mayor control que se ejerza a través de la prohibición para que reciban dinero en efectivo y metales y piedras preciosas, constituye un mecanismo justificado para garantizar

que en cualquier caso exclusivamente ejerzan financiamiento de procedencia lícita, con las facilidades suficientes que garanticen su posterior fiscalización.

En esa tesitura, tenemos que los artículos 404 y 446 de la LGIPE, refieren la modalidad que debe imperar, en tratándose de recursos líquidos:

Artículo 404.

1. Todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica. En el caso de los pagos por la prestación de bienes o servicios, adicionalmente el cheque deberá contener la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”. Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria junto con la copia del cheque a que se hace referencia.

2. Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los Candidatos Independientes, deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales, los cuales estarán a disposición de la unidad de fiscalización del Instituto para su revisión de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la Unidad referida.

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

...

d) Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas;

...

f) Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral;

Los anteriores artículos permiten ver de manera clara que los candidatos independientes se encuentran impedidos por Ley para aceptar aportaciones en dinero líquido por parte de cualquier persona física o moral, sin que ello implique que estén impedidos a recibir financiamiento privado de algún modo, pues es posible que reciban dinero a través de cheques o transferencias electrónicas y/o interbancarias y por otro lado, puedan recibir aportaciones en especie.

En concordancia con lo establecido en la LGIPE, lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad citada y por el Consejo General en el acuerdo INE/CG263/2014 por el que se expidió el reglamento de fiscalización, se determinó en el artículo 95 de dicha disposición, que los candidatos independientes pueden recibir aportaciones en dinero a través del sistema bancario, pues es precisamente por esta vía, que se realiza el procedimiento de fiscalización, toda vez que en todo momento es identificable el origen y destino de los recursos financieros de los candidatos independientes.

El Reglamento de Fiscalización señala por su parte:

Artículo 95.

...

3. Los aspirantes y candidatos independientes **tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en numerario**, así como de metales y piedras preciosas e inmuebles, por cualquier persona física o moral, por sí o por interpósita persona o de personas no identificadas.

...

Si bien en el mismo reglamento de fiscalización en su artículo 96, establece que las aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo deben realizarse invariablemente por cheque o transferencia electrónica, esto no implica que se permitan las aportaciones en efectivo por un monto menor a dicho importe.

Artículo 96.

...

3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de

Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:

a) Aspirantes y Candidatos independientes

VII. Los ingresos de origen privado, se deben depositar en cuentas bancarias abiertas de manera exclusiva para esos fines.

VIII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

B. El acuerdo aprobado por la mayoría del Consejo General es contraventor a los principios de legalidad y certeza.

De una interpretación gramatical, así como sistemática y funcional de las disposiciones normativas transcritas, se advierte que todas las aportaciones en numerario están estrictamente prohibidas, y que por lo tanto solo se permiten aportaciones a través de elementos monetarios no líquidos, por ejemplo cheque y transferencia electrónica o incluso aportaciones en especie (a excepción de metales y piedras preciosas), y que en todo caso aquellas aportaciones mayores a los 90 días de salario mínimo, deben cubrir requisitos adicionales como proporcionar el número de cuenta y origen del banco, entre otras.

Así pues, al dejar de observar una disposición reglamentaria, es decir, ignorarla, además de que dicha actitud de suyo es ilegal, genera una falta de certeza en los sujetos obligados respecto de la actuación a la que debe ceñirse la autoridad; en el caso particular, establecer reglas contrarias a las previamente establecidas en el reglamento de fiscalización.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado¹ que los actos y determinaciones que emitan los órganos del Estado deben apegarse a lo previsto en la ley y en los reglamentos emitidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que supone que exista convicción y certidumbre de que aquello que se determina o en lo que se actúa, encuentra sustento en normas legales y reglamentarias emitidas por las autoridades competentes.

Por tanto, el principio de certeza con relación al de legalidad exige la congruencia que debe existir entre los actos de los órganos del Estado y lo establecido en un ordenamiento legal, así como entre las normas superiores y las normas inferiores. Un órgano del Estado jamás podrá exceder los actos establecidos en la ley, no podrá dejar de aplicar lo que en la ley se prevé, ni podrá ir más allá de la regulación que la norma le establece.

Además, dichos principios también entrañan la obligación de los órganos del Estado de emitir sus actos y determinaciones con estricto apego a las normas previamente expedidas por las instancias competentes.

En tal sentido, es a través del principio de legalidad como se garantiza la certeza en los actos y determinaciones de los órganos del Estado, de otra forma los ciudadanos no contarían con los elementos para conocer las razones de la determinación adoptada, así como los fundamentos que la sustentan.

¹ Ver sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-151/2015.

Cobra mayor relevancia mi preocupación por la aprobación de este acuerdo, ya que el mismo se adoptó a tan solo 14 días de la conclusión de las campañas electorales en los procesos cuya jornada electoral tendrá verificativo el 7 de junio; es decir, las campañas iniciaron y transcurrieron con las obligaciones fijadas en el Reglamento de Fiscalización y, a unos días de la conclusión de la etapa de proselitismo, dichas obligaciones se alteran, violentando una vez más el principio de certeza, razón adicional para apartarme de dicha aprobación.

El Consejero Electoral, **Ciro Murayama Rendón**.- Rúbrica.