

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL CRITERIO GENERAL DE INTERPRETACIÓN RELATIVO A QUE PARA LA FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS, LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE PRETENDEN OBTENER REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL Y QUE NO SE HAN CONSTITUIDO COMO PERSONA JURÍDICA, DEBERÁN CREAR OBLIGATORIAMENTE UNA ASOCIACIÓN CIVIL

ANTECEDENTES

- I. El 13 de noviembre de 2007, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre dichas reformas se estableció en el artículo 41, Base I, segundo párrafo que sólo las y los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse individual y libremente a ellos, por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
- II. 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.
- 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, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto,

se establecen 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 (OC)**.
- V. El 19 de diciembre de 2018, mediante Acuerdo INE/CG1478/2018, el Consejo General de este Instituto aprobó el instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.
- VI. El 6 de febrero de 2019, mediante Acuerdo INE/CG38/2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo por el que se establecen los ingresos y gastos que deben comprobar las **OC** y Agrupaciones Nacionales Políticas que pretenden obtener registro como Partido Político Nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de las mismas.
- VII. El 26 de febrero de 2019, de conformidad con el Plan Anual de Trabajo de la Comisión de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización llevó a cabo un evento de capacitación para las **OC** y Agrupaciones Políticas que pretenden obtener registro como Partido Político Nacional. En este evento dichas organizaciones manifestaron dudas respecto a la obligación de abrir cuenta bancaria para la recepción y administración de los recursos necesarios para llevar a cabo los actos tendentes a obtener dicho registro, así como del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) que deben utilizar para la comprobación fiscal.

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

1. Que el derecho de asociación se encuentra consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en adelante Constitución], el cual, en su parte conducente, establece: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país (...)".
2. Que el artículo 35 de la Constitución, en su fracción III, establece que es derecho de los ciudadanos "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (...)".
3. Que el artículo 41 de la Constitución, párrafo segundo, Base I, señala que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral. Además, establece que los Partidos Políticos Nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y de la Ciudad de México; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como **OC**, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Finalmente, dispone que los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
4. Que en el artículo 6, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la propia Ley de referencia.
5. 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.

6. Que el artículo 42, numerales 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, y contará con un Secretario Técnico que será el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.
7. Que el artículo 44, numeral 1, inciso ii) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como atribución del Consejo General de este Instituto, entre otras, emitir los Reglamentos de quejas y fiscalización. El inciso jj) del artículo en comento, señala que, para hacer efectivas las atribuciones que la Ley le confiere al Consejo, este podrá dictar los acuerdos que considere necesarios.
8. 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.
9. Que el artículo 192, numeral 1, incisos a) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, quien emitirá los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización. Asimismo, el numeral 2 del referido artículo establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.

10. Que en términos de lo establecido en el artículo 196, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los sujetos obligados respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.
11. Que en términos de lo señalado en el artículo 199, numeral 1, incisos c) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los sujetos obligados; así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y gastos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
12. Que el artículo 1, numeral 1, incisos a) y f) de la Ley General de Partidos Políticos, establece que dicha Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los Partidos Políticos Nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: a) la constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal; y b) el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos.
13. Que el artículo 2 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que, son derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, con relación a los partidos políticos, el de asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.
14. Que el artículo 7, incisos a), c) y d), de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que es facultad del Instituto, la de otorgar el registro de los Partidos Políticos Nacionales y el libro de registro de los partidos políticos locales; la fiscalización de ingresos y egresos de los sujetos obligados y las demás que establezca la Constitución y esta Ley.

15. Que el artículo 10, de la Ley General de Partidos Políticos, establece lo siguiente:

“Artículo 10.

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en Partido Político Nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

- a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los Estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;*
- b) Tratándose de Partidos Políticos Nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos Distritos Electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o Distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y*
- c) Tratándose de partidos políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales la Ciudad de México; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.”*

16. Que el artículo 11, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, establece que, a partir de la presentación del aviso de intención de constituirse como partido político y hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.

17. Que el artículo 12 de la Ley General de Partidos Políticos, señala:

“Artículo 12. – *Para la constitución de un Partido Político Nacional se deberá acreditar lo siguiente:*

- a) *La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos Distritos Electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:*
 - I. *El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los Estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva;*
 - II. *Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y*
 - III. *Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.*
- b) *La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:*
 - I. *Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;*
 - II. *Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;*
 - III. *Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;*
 - IV. *Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y Estatutos, y*
 - V. *Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.”*

18. Que el artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que, una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto o el Organismo Público Local competente, la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

- a) La declaración de principios, el programa de acción y los Estatutos aprobados por sus afiliados;
- b) Las listas nominales de afiliados por entidades, Distritos Electorales, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según sea el caso, a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta Ley. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital, y
- c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, Distritos Electorales, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según sea el caso, y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente.

19. Que el artículo 16 de la Ley General de Partidos Políticos establece que, el Instituto, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como Partido Político Nacional, verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en esta Ley, y formulará el proyecto de Dictamen correspondiente.

Para tal efecto, constatará la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, en los términos de los Lineamientos que al efecto expida el Consejo General, verificando que cuando menos cumplan con el mínimo de afiliados requerido inscritos en el padrón electoral; actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo, dentro del partido en formación.

20. Entre estos elementos se encuentra el cumplimiento a las disposiciones que en materia de fiscalización deben observar las **OC** que hayan notificado su intención de participar en el procedimiento respectivo.

21. En ese sentido, es necesario que la Unidad Técnica de Fiscalización rinda un Informe al Consejo General, en el cual se determine la situación que guarda la fiscalización de las **OC** que presenten su solicitud de registro como Partido Político Nacional, respecto a las actividades que desarrollaron para dicho fin.
22. Que el artículo 3, numeral 1, inciso f) del Reglamento de Fiscalización, reconoce como sujeto obligado en materia de fiscalización, por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, a las “Organizaciones de Ciudadanos que pretenden conformarse como Partido Político Nacional”.
23. Que el artículo 22, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, dispone que, las **OC** que informaron su propósito de constituir un partido político deberán presentar informes de ingresos y gastos mensualmente, a partir del mes en que manifestaron su interés de registro y hasta el mes en que se resuelva sobre la procedencia del registro.
24. Que el artículo 54 del Reglamento de Fiscalización, establece la obligación de abrir una cuenta bancaria para el manejo exclusivo de los recursos de las OC, la cual deberá ser de la titularidad de la OC y contar con la autorización del responsable financiero, así mismo, el manejo se realizará mancomunadamente.
25. Que el artículo 119 del Reglamento de Fiscalización, establece que los ingresos provenientes de asociados y simpatizantes de la **OC**, estarán conformados por las aportaciones o donativos en efectivo y especie, realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas permitidas por la normatividad electoral, asimismo, las aportaciones en efectivo que reciban deberán ser depositadas en una cuenta bancaria a nombre de la organización de ciudadanos.
26. Que el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación establece que las personas morales que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades del sistema financiero deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

27. Que el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización establece que los egresos deberán estar soportados con la documentación original expedida a nombre de la OC y cumplir con los requisitos fiscales.
28. Que el artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, denominado “criterios de interpretación”, establece que las Comisiones ejercerán las facultades que les confiera la Ley, el Reglamento Interior, el Reglamento en cita, los Acuerdos de integración de las mismas, los Reglamentos y Lineamientos específicos de su materia, así como los Acuerdos y Resoluciones del propio Consejo.
29. Que el artículo 7, numeral 1 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral señala que, las Comisiones del Consejo General contribuyen al desempeño de las atribuciones de este, y ejercen las facultades que les confiere la Ley Electoral, los acuerdos y las resoluciones que emita el propio Consejo.
30. 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 candidaturas independientes, **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, 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”; 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.
31. Que este Consejo General en el Acuerdo INE/CG78/2015, sostuvo que, en el caso de asociaciones civiles constituidas para el registro de aspirantes a

candidatos independientes, 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 a candidatos independientes, de las obligaciones propias del Proceso Electoral, las cuales estarán a cargo de la Asociación Civil creada para tal efecto.

32. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo en la Jurisprudencia 6/2018, que el fin de las asociaciones civiles en el caso de aspirantes a candidaturas independientes es el manejo de sus recursos económicos al señalar lo siguiente:

“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO CIUDADANO.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79 y 80, párrafos 1, inciso g), y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que las **asociaciones civiles** constituidas por quienes aspiren a una candidatura independiente para el manejo de los recursos económicos, carecen de legitimación para promover juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en defensa de aquéllos, en tanto **su constitución legal atiende únicamente a cuestiones de fiscalización**; salvo que acrediten tener la representación legal del aspirante.”

33. Que de igual forma es importante precisar que al dictar Sentencia en el expediente SUP-JDC-954/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tiene una serie de atribuciones expresas sin embargo también puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten

necesarias para asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente, siempre que esas facultades implícitas estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Nacional Electoral.

El mencionado criterio ha sido reiteradamente sostenido por este órgano jurisdiccional, dando origen a la tesis de jurisprudencia 16/2010, consultable a páginas trescientas cuarenta y nueve y trescientas cincuenta, de la “Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, volumen 1 intitulado “Jurisprudencia”, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente: FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.

Cabe precisar que una de las facultades expresamente previstas al Instituto Nacional Electoral es la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los sujetos obligados; en este tenor se destaca la necesidad de establecer un criterio general de interpretación respecto de la obligación de las OC de constituir una asociación civil para rendición de cuentas y fiscalización

34. Que los dispositivos legales y razonamientos antes invocados favorecen un correcto y cabal ejercicio de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad y, en el caso de las **OC** que buscan su registro como partido político, resultan aplicables, pues permiten la distinción entre el patrimonio e ingresos personales de los integrantes o miembros de la organización de ciudadanos y la organización en sí y los recursos que le son confiados por sus asociados y simpatizantes exclusivamente para su constitución como Partido Político Nacional; al mismo tiempo permite que estos últimos no sean acumulados a aquellos, para efectos de la declaración anual de las personas físicas dispuesta en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
35. Que esta autoridad considera que, a fin de dar cabal cumplimiento a las obligaciones de fiscalización de los ingresos y gastos de las **OC** que pretenden constituirse como Partido Político Nacional, derivados de lo

contemplado en el Reglamento de Fiscalización aplicable a dichos sujetos obligados, resulta necesario establecer un criterio de interpretación respecto de la obligación de las citadas **OC** de constituir una Asociación Civil para rendición de cuentas y fiscalización del manejo de los recursos que utilicen durante el proceso para constituirse como Partido Político Nacional.

36. Sobre el particular, como ya se advirtió, las **OC** que pretenden obtener registro como Partido Político Nacional, son sujetos obligados en materia de fiscalización, por ende, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene la atribución de vigilar que los recursos utilizados tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos.

De este modo, si bien la Legislación Electoral y los Acuerdos mencionados no regulan a detalle los aspectos tributarios, especialmente, los derivados de la operación de los recursos financieros depositados en la cuenta bancaria que obligatoriamente deben abrir las **OC** que pretendan constituirse como Partidos Políticos Nacionales, resulta necesario que únicamente para el efecto de rendición de cuentas en materia de fiscalización se **constituyan en asociaciones civiles**, en su papel de responsables del manejo del financiamiento.

Lo anterior, obedece a la necesidad de permitir la distinción entre el patrimonio e ingresos personales de los integrantes o miembros de la **OC** y la organización en sí, y los recursos que le son confiados por sus asociados y simpatizantes para su constitución como Partido Político Nacional; al mismo tiempo permitirá que estos últimos no sean acumulados a aquellos, para efectos de la declaración anual de las personas físicas dispuesta en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Asimismo, hace posible la correcta vigilancia y separación de los ingresos y los gastos, así como el adecuado reporte de los movimientos financieros, toda vez que la creación de asociaciones civiles permite separar muy claramente los ingresos y gastos personales de sus integrantes de aquellos que se utilizarán exclusivamente para los gastos propios de las **OC**.

Lo anterior, da como resultado que la fiscalización de las **OC** que pretendan constituirse como Partido Político Nacional se apegue estrictamente al

modelo aplicable y por consiguiente se trate de una fiscalización exhaustiva que dé mayor claridad y certeza a las acciones en la materia desplegadas por este Instituto Nacional Electoral.

Más aún, la necesidad de constituir una Asociación Civil, así como de abrir una cuenta bancaria a nombre de la misma, sirven para alcanzar la finalidad constitucional de que los recursos obtenidos y ejercidos por las **OC** puedan ser fiscalizados por el Instituto Nacional Electoral, tal situación únicamente puede materializarse a partir de la inscripción de la persona moral –en este caso la *Asociación Civil*– en el Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 27 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 79, fracción XVI de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Es importante tener presente que constituir una persona jurídica para cumplir con el objeto de una **OC** es lo adecuado, ya que por un lado, las Normas de Información Financiera en su NIF A-2 Postulados básicos, párrafo 13 define que una entidad económica es **una unidad identificable** que realiza actividades económicas, constituida por combinaciones de recursos humanos, materiales y financieros, conducidos y administrados por **un único centro de control** que toma decisiones encaminadas al cumplimiento de fines específicos para los que fue creada, por lo que la personalidad de la entidad económica **es independiente a la de sus accionistas, propietarios o patrocinadores**. Por otro lado, en materia fiscal, la Ley del Impuesto sobre la Renta señala en su artículo 91, que las personas físicas pueden ser objeto del procedimiento de discrepancia fiscal, siempre que en un año de calendario se compruebe la existencia de mayores egresos que ingresos, situación que podría implicar que la Autoridad Fiscal considerara los gastos, adquisiciones, depósitos, entre otros conceptos, como ingresos no declarados y por lo tanto, determine créditos fiscales en firme, cuando las personas físicas que caen en los supuestos no logran aclarar los movimientos previo requerimiento de dicha Autoridad.

37. 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 las **OC** que pretendan constituirse como Partidos Políticos Nacionales, razón por la cual, se requiere que dichas organizaciones **constituyan una Asociación Civil** y abran una cuenta bancaria, para

cumplir así su obligación de informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos.

La obligación de las **OC** de constituirse en una Asociación Civil es una medida necesaria para que la rendición de cuentas en materia de fiscalización sea adecuada y eficaz a efecto que sea posible realizar en condiciones iguales la fiscalización en todo el país para este tipo de Organizaciones, lo que hace factible la aprobación de un criterio de aplicación genérica para la autoridad fiscalizadora.

Ahora bien, los ingresos provenientes de asociados y simpatizantes de la OC, estarán conformados por las aportaciones o donativos en efectivo y especie, realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas permitidas por la normatividad electoral y deberán ser depositadas en una cuenta bancaria a nombre de la organización de ciudadanos, de conformidad con el artículo 119 del Reglamento de Fiscalización.

Así, es factible establecer que el motivo por el cual se prevé la creación de una Asociación Civil, y abrir una cuenta bancaria, obedece a las siguientes finalidades:

- Administrar el financiamiento privado que reciben y los gastos realizados con motivo de las actividades tendentes a obtener el registro como partido político, en los términos previstos por la legislación y reglamentación electoral aplicable.
- Contar con un mecanismo de control financiero necesario para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se recauda.¹
- Hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir escrupulosos informes de ingresos y egresos.
- Solicitar ante el Servicio de Administración Tributaria su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), a fin de garantizar la adecuada comprobación de sus operaciones.

¹ Sirve para sustentar lo anterior la Jurisprudencia de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación 6/2018, en la que determinó, entre otras cuestiones, que la constitución legal de las asociaciones civiles para el manejo de los recursos económicos atiende únicamente a cuestiones de fiscalización.

38. Es menester precisar que la obligación de constituirse como Asociación Civil y de tener una cuenta bancaria en la que se concentre la actividad financiera de la organización de ciudadanos que pretende constituirse como Partido Político Nacional, está dirigida para aquellas organizaciones que **no** han formalizado jurídicamente una Asociación Civil o Agrupación Política, para efectos de la fiscalización y rendición de cuentas. Cabe destacar que, de ninguna manera, lo anterior constituye un requisito para su registro ante este Instituto Nacional Electoral, sino solamente un mecanismo necesario para el control financiero de los ingresos y egresos indispensable para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados y de su correcta aplicación electoral.

Por lo antes mencionado se insiste que la medida adoptada es razonable y no constituye un requisito excesivo o desproporcionado, pues únicamente pretende dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se realicen con la organización de ciudadanos que pretende constituirse como Partido Político Nacional, toda vez que provee a la organización de una estructura mínima que facilita su actuación a través de los distintos miembros de la asociación. Por otro lado, abona a la transparencia y fiscalización de los recursos, al permitir distinguir claramente entre los actos jurídicos de los asociados en su esfera personal y los relacionados con la organización propia; sin que ello pueda llegar a constituir un obstáculo o carga excesiva, pues si bien implica un trámite y un costo para quien aspire a obtener su registro como partido político, ello guarda proporción con la finalidad de la organización que es la obtención de su registro como partido político, así como la identificación clara del origen y destino de los recursos.

Así, conforme a las exigencias establecidas en los artículos 10, numeral 2, y 11 de la Ley General de Partidos Políticos, así como los artículos 119, numeral 2 y 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización los cuales establecen que las **OC** que pretendan constituirse como Partido Político Nacional deberán, a partir del momento que den aviso de tal propósito y hasta la resolución de procedencia del registro, informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos dentro de los 10 primeros días de cada mes, asimismo, las aportaciones que reciban deberán ser depositadas en una cuenta bancaria a nombre de la organización de ciudadanos.

Por lo tanto, las obligaciones descritas buscan hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir informes detallados de ingresos y egresos.

39. Que en razón de lo anterior y tomando en consideración que la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización no exentan a las **OC** referidas del requisito de constituir una Asociación Civil, y que existen precedentes por parte de esta autoridad administrativa electoral, respecto a la obligación de constituir asociaciones civiles para las personas físicas y jurídicas que sean considerados sujetos obligados en materia de fiscalización; a efecto de generar certeza, homogeneidad en la aplicación de la ley y cumplir con los principios de legalidad y máxima publicidad, rectores del actuar de toda autoridad, se considera oportuno pronunciarse al respecto.
40. Finalmente, el incumplimiento a lo previsto en el presente Acuerdo será motivo de valoración por parte de esta autoridad en la revisión de los informes y **será considerada una falta de fondo en materia de fiscalización lo que, en su caso, será tomado en consideración por el Consejo General para los efectos legales a que haya lugar.**

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; y el artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el criterio general de interpretación relativo a que para efectos de la fiscalización y rendición de cuentas, las Organizaciones de Ciudadanos que pretenden obtener registro como Partido Político Nacional que no se hayan constituido como persona jurídica deberán crear obligatoriamente una Asociación Civil.

SEGUNDO. Las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan constituirse como Partido Político Nacional considerarán la interpretación del presente Acuerdo y realizarán lo conducente a efecto de conformar una persona moral constituida en Asociación Civil para los efectos y conforme a las reglas precisadas en el cuerpo del presente Acuerdo, así como la apertura de la cuenta bancaria, lo que deberán acreditar con la documentación respectiva ante la autoridad electoral.

TERCERO. Las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan constituirse como Partido Político Nacional que se encuentran en el supuesto del objeto del presente Acuerdo, deberán realizar **de manera inmediata** las gestiones para su constitución como Asociación Civil, informando a la Unidad Técnica de Fiscalización una vez que esté constituida, su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la cuenta bancaria abierta a nombre de la misma o de su representante Legal o el Responsable Financiero, sin que el trámite sea obstáculo para la presentación de los informes a los que se refiere el Acuerdo INE/CG38/2019.

CUARTO. Las Organizaciones de Ciudadanos que hayan realizado operaciones a través de una cuenta bancaria a nombre de una persona física, deberán transferir el saldo de esa cuenta, a la que se haya abierto a nombre de la Asociación Civil que haya sido constituida, antes de la presentación del informe mensual de ingresos y gastos programado para el 10 de abril del presente año. En los casos en que la cuenta bancaria de la persona física hubiera tenido un saldo inicial antes de la presentación de la intención de constituirse como partido público nacional, deberá adjuntarse el estado de cuenta que compruebe tal situación, junto con el escrito de entrega del informe.

QUINTO. En los casos en que, a la fecha de entrega del primer informe mensual de ingresos y gastos, el sujeto obligado tenga en trámite la constitución de su Asociación Civil, deberá informar en el escrito de entrega del referido informe dicha situación, junto con el documento que acredite el trámite notarial.

SEXTO. Las situaciones no previstas en el presente Acuerdo serán resueltas por la Comisión de Fiscalización.

SÉPTIMO. Se ordena a la Secretaría Ejecutiva notifique el presente Acuerdo a las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener registro como Partido Político Nacional.

OCTAVO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOVENO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Electoral del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 5 de marzo de 2019, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez 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**