



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022
Asunto. - Se responde consulta.

Ciudad de México, 07 de octubre de 2022.

C. JUAN MIGUEL CASTRO RENDÓN
REPRESENTACIÓN DE MOVIMIENTO
CIUDADANO ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Viaducto Tlalpan No. 100 Col. Arenal Tepepan,
Alcaldía Tlalpan, C.P. 14610, Ciudad de México.

PRESENTE

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

I. Planteamiento de la consulta

Mediante escrito identificado con número de oficio MC-INE-263/2022 de fecha veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, realizó una consulta a esta Unidad Técnica de Fiscalización, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

"(...)

CONSULTA

Ante la falta de lineamientos que doten de certeza a los partidos políticos respecto de las acciones que deben llevar a cabo para garantizar la licitud de los recursos que reciben de sus militantes y simpatizantes:

- 1. ¿Cuáles son los mecanismos idóneos (basados en elementos objetivos y razonables) que los institutos políticos pueden implementar para identificar el origen real de los recursos que reciben?*
- 2. ¿Cuáles son los mecanismos idóneos (basados en elementos objetivos y razonables) que los institutos políticos pueden implementar para verificar la capacidad económica de sus militantes y sus simpatizantes?*
- 3. ¿Cuál es el criterio de la autoridad para definir la capacidad económica de las personas físicas?*
- 4. ¿Cuál es el procedimiento que la autoridad lleva a cabo para identificar la capacidad económica de las personas militantes y simpatizantes?*
- 5. En tanto se emiten los lineamientos referidos ¿cuáles son las acciones que deben realizar los partidos políticos para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización respecto de las aportaciones que reciben por parte de sus militantes y simpatizantes?*
- 6. ¿En qué se basa la autoridad a falta de los lineamientos mandatados en cumplimiento del SUP-RAP-397/2021 su proceder y facultades de investigación respecto de las aportaciones recibidas por sus militantes y simpatizantes al no tener facultad expresa para que más allá de lo solicitado por la legislación actual la autoridad presuma un incumplimiento a la norma que no existe en el sistema jurídico mexicano electoral.?"*



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022

Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Al respecto, de la lectura integral al escrito de consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización advierte que el consultante solicita orientación respecto de las acciones que los partidos políticos pueden llevar a cabo para garantizar la licitud de los recursos que reciben por concepto de aportaciones de sus militantes y simpatizantes.

II. Marco Normativo Aplicable

El artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), prevé que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y en ese sentido, señalará las reglas a las 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, y fijará los límites o las erogaciones en los procesos internos de selección de las candidaturas y en las campañas electorales; así como ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuno y vigilancia, durante campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

Con relación a lo anterior, el artículo 39, numeral 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), establece que en los estatutos de cada partido político se deberán prever los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán.

De igual manera el artículo 53, numeral 1 de la LGPP establece que los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario, con las modalidades siguientes:

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento, y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por otro lado, el artículo 54 numeral 1, inciso c) de la LGPP, establece limitaciones para realizar aportaciones o **donativos** a los partidos políticos, aspirantes, personas precandidatas o candidatas a cargos de elección popular; limitaciones que consisten en el deber de rechazar cualquier liberalidad en su favor, consistentes en:

- a) dinero o en especie,
- b) por sí o por interpósita persona,
- c) proveniente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial de la Federación o de las Entidades Federativas,
- d) proveniente de los Ayuntamientos, (salvo el caso del financiamiento público establecido en la Constitución),
- e) de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal,
- f) de los órganos de gobierno,
- g) de los organismos autónomos federales y estatales, así como proveniente de otros partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras,
- h) de los organismos internacionales de cualquier naturaleza,
- i) de las personas morales,



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022
Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

j) de las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Lo anterior es coincidente con lo establecido los artículos 25, numeral 1, inciso i), y 55 del mismo cuerpo normativo, los cuales de igual manera prevén, la obligación de los partidos políticos de rechazar toda clase de aportación de los entes impedidos por la ley con la finalidad de financiar a los partidos políticos.

Asimismo, el artículo 56 de la LGPP prevé las modalidades del financiamiento que no provenga del erario, que se transcribe a continuación para pronta referencia:

“Artículo 56.

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

- a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;**
- b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y**
- c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.**

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

- a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;**
- b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;**
- c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y**
- d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.”**

Análogamente, los artículos 104 en relación con el 56, numeral 2 de la LGPP, 104 Bis y 106 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF), definen los requisitos que se deben colmar a efecto de que las aportaciones (ingresos) por parte de aspirantes, personas precandidatas, candidatas independientes y candidatas, así como de los militantes y simpatizantes sean conforme a derecho y que guarden un adecuado control a efecto de que puedan ser plenamente fiscalizadas.

Asimismo, el artículo 108, numeral 1, del RF, señala que los ingresos por donaciones de bienes muebles deberán registrarse a su valor comercial, determinado de la forma siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022

Asunto. - Se responde consulta.

- a) Si el tiempo de uso del bien aportado es menor a un año y se cuenta con la factura correspondiente, se deberá registrar el valor consignado en tal documento.
- b) Si el bien aportado tiene un tiempo de uso mayor a un año, y se cuenta con la factura correspondiente, se registrará a valor nominal.
- c) Si no se cuenta con la factura del bien aportado y éste tiene un valor aproximado menor al equivalente a un mil días de salario mínimo, se determinará a través de una cotización.
- d) Si no se cuenta con la factura del bien aportado, y éste tiene un valor aproximado mayor al equivalente a un mil días de salario mínimo, se determinará de conformidad con lo establecido en el artículo 26 del Reglamento.
- e) En toda donación de equipo de transporte, ya sea terrestre, aéreo o acuático, tales como automóviles, autobuses, aviones y embarcaciones, entre otros, se deberá contar con el contrato y con la factura correspondiente a la operación por la que se haya transferido al donante la propiedad previa de dicho bien.

Ahora bien, dichas aportaciones, así como el actuar de los entes políticos, deberán ceñirse a los límites de aportaciones, los cuales son fijados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) en cada ejercicio, límites que, en su caso, serán aplicables a los partidos políticos nacionales, que se regirán conforme a lo establecido en los artículos 122 y 123 del RF.

Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, integrados en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-397/2021 y acumulados, de fecha veintidós de septiembre del dos mil veintiuno, mandató al Consejo General del INE emitiera Lineamientos que dotaran de certeza a los partidos políticos respecto de las acciones que se deben llevar a cabo para garantizar la licitud de los recursos que reciben de sus militantes y simpatizantes.

III. Caso concreto

De conformidad con la normatividad antes citada, es menester precisar que en la CPEUM se establecen las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y se prevé que tanto las constituciones como las leyes de los estados en materia electoral, en cuanto al financiamiento de los partidos, deberán garantizar entre otras cosas que:

- Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.
- Se fijen criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales.
- Se establezcan los montos máximos de las aportaciones de su militancia y simpatizantes.

Es así que nuestra carta magna establece un sistema de financiamiento público y privado; derivado de lo anterior, el artículo 53 de la LGPP dispone que los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario, a través de diversas modalidades, **como son el financiamiento de la militancia y simpatizantes**; dicho financiamiento tendrá la finalidad de que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022
Asunto. - Se responde consulta.

el partido político obtenga recursos adicionales, hasta los montos máximos establecidos en la legislación aplicable y conforme con el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los privados.

Asimismo, el marco jurídico electoral en materia de financiamiento exige a los partidos políticos el rechazar las aportaciones privadas que provengan de entes previstos como impedidos para proporcionar apoyo financiero al sistema político electoral mexicano.

En ese sentido, como puede advertirse, en el marco normativo se establece y desarrolla todo un entramado de disposiciones legales aplicables en el proceso de captación de recursos y, que entre otras obligaciones, exige la utilización del sistema bancario en el caso de que las aportaciones superen un umbral de 90 Unidades de Medida y Actualización; la exhibición de documentación que acredite que las aportaciones propias (de los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes), fueron pagadas mediante transferencia o cheque nominativo de sus propias cuentas bancarias; la emisión y exhibición del comprobante de aportación atinente el cual consigne los datos de identificación del aportante; entre otra información comprobatoria para verificar la licitud de la fuente de las aportaciones de los recursos hechos a los partidos políticos.

En este orden de ideas, por lo que hace a los **cuestionamientos primero y segundo**, se hace de su conocimiento que el marco normativo actual consigna un enfoque relativo a establecer las obligaciones a las que se encuentran sujetos los partidos políticos, así como la forma en que habrán de documentarse y comprobarse las aportaciones atinentes en el marco de presentación de informes de ingresos y gastos.

Ahora bien, la documentación que el partido se encuentra obligado a exhibir en su contabilidad (tal como comprobante de aportación, de transferencia, copia de cheque, entre otros) puede ser utilizada como un primer instrumento documental para corroborar el origen del recurso. Ahora bien, debe considerarse que mediante la emisión de los Lineamientos en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-397/2021, que serán claros, ciertos y homogéneos respecto de idoneidad de los mecanismos que podrán implementar los partidos políticos para identificar el origen real de los recursos privados que reciben, se establecerán medias preventivas adicionales que permitirán a los sujetos obligados elevar la certeza en el conocimiento del origen de los recursos que se les aportan y, en su caso, rechazar aportaciones de simpatizantes o militantes que, si bien en principio pudieran considerarse lícitas, en realidad provengan de alguna fuente de financiamiento prohibido.

Sin embargo, debe resaltarse que las obligaciones de los partidos políticos en relación con la materia de la presente consulta, se encuentran debidamente establecidas en la legislación vigente aplicable, y es que si bien el sistema de financiamiento mixto (con prevalencia pública), otorga el derecho a los partidos políticos de allegarse de recursos privados *–a través del otorgamiento de recursos financieros por parte de ciudadanos libres–*, lo cierto es que dicha facultad no puede dar lugar a la injerencia de intereses ajenos a los de la sociedad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022
Asunto. - Se responde consulta.

En cuanto a su **tercer y cuarto cuestionamientos**, se hace de su conocimiento que de conformidad con el artículo 190, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), en el cumplimiento de sus atribuciones, **el Consejo General del INE no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal**, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, estando facultado para delegar dicha función, y es que como lo establece el artículo 6, numeral 3 de la aludida LGIPE, el INE dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales, es decir que al no tener las limitaciones referidas, **esta autoridad electoral podrá allegarse de los elementos necesarios a través de requerimientos de información y/o apoyo de las diversas autoridades competentes para definir la capacidad económica** de personas tanto físicas, como morales.

Por lo que hace a su **quinto cuestionamiento**, se le informa que en la CPEUM se establecen las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. De igual manera, la normatividad electoral, en materia de fiscalización y origen del financiamiento privado de los partidos políticos, contempla ya reglas claras y específicas para el reporte y comprobación de las aportaciones que reciben de su militancia y simpatizantes, respecto del origen de los ingresos de los partidos políticos, como que todas las operaciones deberán estar sustentadas con la documentación original, y ser reconocidas y registradas en su contabilidad cuando lo reciban, tal y como se señala en el Libro Segundo "De la Contabilidad", Título IV, Capítulo 4, Sección 1, Apartado 1 del RF.

En específico, el artículo 104 del RF establece las reglas sobre la forma en que deberá llevarse el control de las aportaciones de aspirantes, y en el 104 Bis las aportaciones de militantes y simpatizantes. Esto es, que las aportaciones que realicen los militantes o simpatizantes deberán ser de forma individual y de manera directa al órgano responsable del partido y en las cuentas cuya apertura se realizó exclusivamente para estos recursos y que, en ningún caso, se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.

Por último, en el apartado 4 de la citada Sección y Capítulo, la autoridad nacional fiscalizadora desarrolló una serie de requisitos a observar respecto del financiamiento que reciben los sujetos obligados a través de aportaciones en especie.

Conforme a lo anterior, podemos corroborar que **ya existe un entramado normativo robusto en materia de financiamiento privado, en específico respecto de aportaciones de militantes y simpatizantes, así como una serie de reglas contables que permiten a la autoridad electoral tener certeza sobre el origen de los recursos.**

Es así que no debe soslayarse **la posibilidad de que los partidos políticos adopten o diseñen procedimientos administrativo-contables internos y particulares, que les permitan cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, entre ellas, la de rechazar aportaciones de entes prohibidos por el ordenamiento electoral; por tanto, en ejercicio de su derecho de autodeterminación pueden exigir a sus afiliados, militantes y simpatizantes, el cumplimiento a las normas que rigen los procesos electorales**, entre ellas, las atinentes al financiamiento de sus campañas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022

Asunto. - Se responde consulta.

Finalmente, respecto de su **último cuestionamiento** de conformidad con el numeral 2, del artículo 190 de la LGIPE, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE por conducto de la Comisión de Fiscalización, la cual para el cumplimiento de sus funciones contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, según lo dispuesto por el artículo 192 de la referida Ley, asimismo, cómo se expuso en puntos anteriores **esta autoridad fiscalizadora cuenta con una normatividad clara y específica, respecto al origen de los ingresos de los partidos políticos, así como de las aportaciones permitidas por parte de sus militantes y simpatizantes.**

Finalmente, se reitera que el Consejo General de este INE **se encuentra en proceso de elaboración y ulterior aprobación del acuerdo mediante el cual dará cumplimiento a la sentencia emitida dentro de los autos del expediente SUP-RAP-397/2021**, emitiendo para tales efectos, los Lineamientos Generales para la comprobación de aportaciones de militantes y simpatizantes durante los Procesos Electorales y de Operación Ordinaria.

Lo anterior, con el fin de garantizar la máxima rendición de cuentas y plena observancia de los derechos humanos involucrados, desde una posición activa de los partidos políticos en la implementación de mecanismos que les aseguren –y aseguren a la ciudadanía– que los recursos que reciben del sector privado son de carácter lícito.

IV. Conclusiones

Por lo anteriormente expuesto, es válido concluir lo siguiente:

- Que es facultad de la autoridad electoral establecer controles para hacer cumplir las restricciones relativas a las aportaciones privadas, conforme al marco constitucional y legal, para proporcionar a los partidos políticos las precisiones sobre las obligaciones específicas mínimas respecto del control que deben realizar al momento de recibir aportaciones de militantes o simpatizantes.
- Que por lo que hace a los **cuestionamientos primero y segundo**, se resalta que **los partidos políticos tienen el deber de ajustar su actividad a los principios del Estado Democrático, porque la regla expresa obliga a los partidos políticos a rechazar aportaciones de personas morales, a través de interpósita persona, lo que implica el deber de verificar la fuente lícita de los recursos**, a fin de garantizar el respeto absoluto al principio de legalidad; constriñendo a los sujetos obligados **a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha prohibición.**
- Que en cuanto a su **tercer y cuarto cuestionamientos**, se hace de su conocimiento que en el cumplimiento de sus atribuciones, **el Consejo General del INE no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal**, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, es decir que, al no tener las limitaciones referidas, **esta autoridad electoral podrá allegarse de los elementos necesarios a través de requerimientos de información y/o apoyo de las**



UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
Oficio Núm. INE/UTF/DRN/18075/2022

Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

diversas autoridades competentes para definir la capacidad económica de personas tanto físicas, como morales.

- Que por lo que hace a su **quinto cuestionamiento, existe la posibilidad de que los partidos políticos adopten o diseñen procedimientos administrativo-contables internos y particulares**, que les permitan cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, entre ellas, la de rechazar aportaciones de entes prohibidos por el ordenamiento electoral; por tanto, en ejercicio de su derecho de autodeterminación pueden exigir a sus afiliados, militantes y simpatizantes, el cumplimiento a las normas que rigen los procesos electorales, entre ellas, las atinentes al financiamiento de sus campañas.
- Que **ya existe un entramado normativo robusto en materia de financiamiento privado, en específico, respecto de aportaciones de militantes y simpatizantes, así como, una serie de reglas contables que permiten a la autoridad electoral tener certeza sobre el origen de los recursos**; es decir que, esta autoridad fiscalizadora cuenta con una normatividad clara y específica, respecto al origen de los ingresos de los partidos políticos, así como de las aportaciones permitidas por parte de sus militantes y simpatizantes.
- Que el Consejo General de este INE, se encuentra **en proceso de elaboración y ulterior aprobación del acuerdo mediante el cual dará cumplimiento a la sentencia emitida dentro de los autos del expediente SUP-RAP-397/2021.**

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE

JACQUELINE VARGAS ARELLANES

TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

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

CONTAMOS TODAS
TODOS



