

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE SE DEBERÁN OBSERVAR PARA EL REPORTE DE OPERACIONES Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS RELATIVOS A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EL DÍA DE LA JORNADA ELECTORAL

A N T E C E D E N T E S

- I. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, 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 veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- IV. En la misma fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, en la que se establece, entre otras cuestiones: i) la distribución de competencias en materia de partidos políticos; ii) los derechos y obligaciones de los partidos

- políticos; iii) el financiamiento de los partidos políticos; iv) el régimen financiero de los partidos políticos; v) la fiscalización de los partidos políticos; vi) disposiciones aplicables de las agrupaciones políticas nacionales y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político.
- V. En sesión extraordinaria celebrada el nueve de julio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014, por el cual se determinaron normas de transición en materia de fiscalización.
- VI. El nueve de septiembre de dos mil catorce, en sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados.
- VII. En sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once, por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011.
- VIII. En la misma sesión se el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG264/2014, por el que se expide el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG199/2011.
- IX. En la sesión extraordinaria celebrada el 23 de diciembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014, por el que se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados de fecha 19 de diciembre de 2014.
- X. El Consejo General, en sesión extraordinaria celebrada el catorce de enero de dos mil quince, aprobó el Acuerdo INE/CG01/2015 por el que se establecen las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de

actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el ejercicio 2015.

- XI. El 10 de abril de 2015, se recibió la consulta del Lic. Fernando Garibay Palomino, en su carácter de Representante Suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio PVEM-INE-099/2015, mediante la cual solicita el criterio en que se debe interpretar la intención del instituto político de que la estructura que colabore el día de la Jornada Electoral como representantes generales y de casilla, de manera gratuita, voluntaria y desinteresada, con la finalidad de que su partido no tenga que realizar erogación alguno por este concepto; asimismo con el propósito de que no sea considerada dicha labor, como aportación en especie que pueda cuantificarse.
- XII. 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 por el que se da contestación a la consulta del Lic. Fernando Garibay Palomino, en su carácter de Representante Suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual fue rechazado por unanimidad, ordenándose la elaboración de un nuevo proyecto.
- XIII. En la Décima Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral celebrada el cinco de mayo de dos mil quince, fue discutido el Proyecto de Acuerdo por el que se da contestación a la consulta del Lic. Fernando Garibay Palomino, en su carácter de Representante Suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual fue rechazado por unanimidad, ordenándose la elaboración de los Lineamientos que se deberán observar para la fiscalización de actividades realizadas el día de la Jornada Electoral.
- XIV. **Engrose.** 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 que precede, en el cual se ordenó incluir: 1) que el formato incluya si los representantes recibirán transporte o comida el día de la Jornada Electoral; 2) que se aclare que la aportación es con la aprobación del partido político o en su caso del candidato independiente; y; 3) se incluya

el procedimiento de la entrega del formato ante la junta distrital correspondiente.

- 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 Electoral Benito Nacif Hernández, con la finalidad de que se hagan las modificaciones siguientes: 1) En el artículo 10, se establezca que la entrega de la evidencia a la que se refiere el presente proyecto, debe ser a través del Sistema Integral de Fiscalización o en su caso, a través de correo electrónico; y 2) En el artículo 11, señalar la obligación de la Unidad Técnica de Fiscalización para adicionar un apartado en el Sistema Integral de Fiscalización, que les permita a los sujetos obligados presentar en medio electrónico, el formato por medio del cual se documente la aportación gratuita y desinteresada de simpatizantes o militantes. Asimismo, se debe precisar que el registro contable electrónico, debe permitir la identificación del ciudadano que la otorga, así como la obligación de los sujetos obligados de conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de Fiscalización, en el ámbito de sus facultades.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.
2. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

3. Que el artículo 41, párrafo segundo, Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que la Ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.
4. Que los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 29; 30, párrafos 1 y 2, y 31, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autoridad en materia electoral e independiente de sus decisiones y funcionamiento. En ejercicio de su función, tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Asimismo, entre los fines del Instituto, se encuentran el contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos Nacionales.
5. Que el artículo 41, en su Base V, apartado B, penúltimo párrafo, 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.
6. Que el artículo 5, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.
7. Que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto Nacional Electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del

sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

8. Que de conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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.
9. Que el numeral 1, del artículo 431 de la citada Ley General, señala que los candidatos deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto los informes de campaña, respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.
10. Que de conformidad con el numeral 2 del artículo 190 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.
11. Que el artículo 242, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los Partidos Políticos Nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
12. Que el artículo 243, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que quedan comprendidos dentro de los topes de gasto de campaña, los conceptos que se enlistan a continuación:
 - a) Gastos de propaganda:
 - I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
 - b) Gastos operativos de la campaña:

- I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
 - c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:
 - I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y
 - d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:
 - I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.
13. Que el artículo 259, numeral 1 de la misma ley establece que los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar representantes generales y de casilla.
 14. Que los artículos 260 y 261 de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula la actuación de los representantes generales y de casilla el día de la Jornada Electoral
 15. Que el numeral 2, del artículo 431, de la Ley General en comento establece que en cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en la ley y demás disposiciones aplicables, así como el monto y destino de dichas erogaciones.
 16. Que el artículo 443, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que constituyen infracciones de los partidos políticos no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la Ley y sus Reglamentos.

17. Que el artículo 26, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, estipula que son prerrogativas de los partidos políticos participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.
18. Que el artículo 51, numeral 1, incisos a y b) de la Ley General de Partidos Políticos, en el que señala que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el ordenamiento en comento; el cual podrá ser usado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente. Asimismo para los gastos de campaña, para actividades específicas como entidades de interés público.
19. Que el artículo 76, numeral , numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, establece que se entienden como gastos de campaña, los siguientes:
 - a) Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
 - b) Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
 - c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;
 - d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
 - e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;

- f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la Plataforma Electoral;
 - g) Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
 - h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.
20. Que de conformidad con el artículo 79, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, inciso b), fracción I, los informes de campaña deberán ser presentados por los partidos políticos en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido políticos y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.
21. Que la fracción III del artículo antes referido, señala que los partidos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.
22. 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.
23. Que de conformidad con el artículo 4, numeral 1 incisos b) y pp), del Reglamento de Fiscalización debe entenderse al militante como aquel ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna independientemente de su denominación, actividad y grado de participación; asimismo por simpatizante debemos entender aquella persona

que se adhiere espontáneamente a un sujeto obligado, por afinidad con las ideas que éste postula, sin llegar a vincularse por el acto formal de la afiliación.

24. Que el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real. Se entiende por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en el que deban registrarse y hasta tres días posteriores a su realización.
25. Que el mismo Reglamento en su artículo 54, numeral 8, señala que las cuentas bancarias para precampaña y campaña, podrán abrirse a partir del mes inmediato anterior al inicio del Proceso Electoral y se deberán cancelar a más tardar durante el mes posterior a la conclusión del mismo
26. Que el artículo 105, en su numeral 1, inciso a), b), c) y e) del Reglamento de Fiscalización expresa que serán consideradas como aportaciones en especie las donaciones de bienes muebles o inmuebles; el uso de los bienes muebles o inmuebles otorgados en comodato al sujeto obligado; la condonación de la deuda principal y/o sus accesorios a favor de los sujetos obligados distintas a contribuciones, por parte de las personas distintas a las señaladas en el artículo 54 de la Ley de Partidos; los servicios prestados a los sujetos obligados que sean determinados por la Unidad Técnica por debajo del valor de mercado.
27. Que el artículo 105, en su numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización establece que los servicios prestados a los sujetos obligados de manera voluntaria, gratuita y desinteresada, no serán considerados como aportación en especie, los prestados por los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.
28. Que el artículo 106, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, establece que si una aportación en especie representa un beneficio a una precampaña o campaña, se acumulará a los gastos en los informes respectivos y computará para el tope de gastos correspondiente.

29. Que el artículo 137 del Reglamento de Fiscalización, dispone que durante el procedimiento de revisión de los informes campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá utilizar procedimientos de auditoría basados en pruebas selectivas, a través de las cuales solicite directamente a terceros, confirmen, ratifiquen o rectifiquen las operaciones reportadas por los partidos, coaliciones y candidatos independientes.
30. Que el artículo 192, numeral 1 del Reglamento de mérito, establece que para efectos del tope de gastos de obtención del apoyo ciudadano, precampaña y campaña, serán considerados los conceptos siguientes:
- a) El total de gastos reportados en los informes
 - b) Los gastos determinados por autoridad, tales como:
 - i. El saldo de cuentas por cobrar y anticipos a proveedores que no hayan sido comprobados o recuperados.
 - ii. Los gastos directos que se hayan detectado y que correspondan a otra precampaña o campaña, que no hayan sido correctamente reportados al inicio, y que derivado de observaciones de la autoridad electoral, deban ser reclasificados.
 - iii. Los gastos no reportados, derivados de la respuesta a la confirmación de operaciones con proveedores o prestadores de servicios.
 - iv. Los gastos no reportados, identificados durante los monitoreos.
 - v. Los gastos no reportados, identificados durante las visitas de verificación.
 - vi. Los gastos no reportados, derivados de la información remitida y valorada por los Organismos Públicos Locales.
 - vii. Los gastos por cuantificar, ordenados por Resoluciones del Consejo General.
 - viii. Cualquier otro que durante el proceso de revisión, determine la Comisión o la Unidad Técnica.
31. Que el artículo 199, numeral 7 del reglamento de Fiscalización expresa que serán considerados como gastos de campaña, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los pagos realizados durante el Proceso Electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial, así como

los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.

32. Que el artículo 203 del Reglamento de Fiscalización, establece en su numeral 1 que serán considerados como gastos de campaña, además de los señalados en el artículo 76 de la Ley de Partidos, los que la Unidad Técnica mediante pruebas selectivas, identifique o determine, con base en la información difundida en internet de los partidos, coaliciones, precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes.
33. Que el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización, numeral 6, incisos a) y b), dispone que los precandidatos y candidatos postulados por partidos políticos o coalición, serán responsables de presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición y reportar en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.

Asimismo, que el numeral 7 del artículo en cita, establece que los partidos serán responsables de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos.

34. 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 VIGÉSIMO CUARTO lo siguiente:

“(…)

En efecto, por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un Proceso Electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido.

A diferencia de lo anterior, las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, constituyen recursos que deben aplicarse en forma intermitente de acuerdo al pulso de los procesos electorales, ya sea en forma directa mediante la adquisición de propaganda, o bien en forma indirecta, aplicando los

fondos a reforzar la estructura orgánica partidista, por la obvia necesidad de contar con mayor participación de militantes, simpatizantes y de terceros, para las tareas de organización del partido y de la gestión administrativa que esos procesos implican.

Ahora bien, tomando en cuenta que la Constitución Federal no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones se ajusten, este Tribunal Pleno determina que las normas reclamadas rebasan lo autorizado por aquélla, toda vez que instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas al margen de lo que la Norma Fundamental prevé, como son los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”, los cuales a pesar de que se concibieron para erogarse dentro de las campañas electorales, incongruentemente con este destino, el legislador secundario los etiquetó presupuestalmente dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, lo cual no resulta constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar a cambio, en una cantidad equivalente, los fondos intermitentes para la obtención del voto, suma de dinero que además ya no será fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

Consecuentemente, por tratarse de ministraciones asociadas indisolublemente a los gastos erogados durante los procesos electorales, y por sustraerse de la función fiscalizadora de las campañas electorales, procede declarar la invalidez integral de los incisos b) y f) del párrafo 2, del artículo 72, así como la porción normativa de párrafo 3 del artículo 76, que establece “...con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.”; ambos de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, por vía de consecuencia, procede declarar la invalidez integral del párrafo 3 del artículo 72, del mismo ordenamiento, en el que se pormenorizaron los “gastos de estructuras electorales”, los cuales ya no pueden considerarse válidos al haberse expulsado del orden jurídico tal concepto presupuestal.

(...)”

35. Que de lo anterior, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los gastos realizados por los partidos políticos por concepto de estructuras electorales, deben ser considerados como de campaña, toda vez que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el Proceso Electoral correspondiente.

36. Que en atención a lo señalado en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, así como en el propio Reglamento de Fiscalización en su artículo 199, numeral 7, cuando exista un pago relacionado con la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña y será fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.
37. Que por otro lado, en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado como SUP-RAP-207/2014 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mencionó lo siguiente:

“(…)

Primeramente, se advierte que el artículo 55, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, prohíbe a los institutos políticos recibir aportaciones por personas no identificadas. Por su parte, el artículo 105, numeral 1, inciso d), del Reglamento impugnado, establece que no se considerará aportación en especie, los servicios prestados por los sujetos ahí enumerados, siempre que los realicen en las condiciones anotadas.

*En ese orden, se considera que **si existen indicios de que los servicios prestados por los órganos directivos, militantes empadronados o simpatizantes, no reúnen los requisitos de gratuidad, voluntariedad y desinterés, entonces quien tenga conocimiento de esa información, deberá presentar la denuncia o queja correspondiente**, especialmente, en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, que fue aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG264/2014.*

Además, de acompañarse la lógica del partido apelante, se podría coartar el legítimo derecho de las ciudadanas y ciudadanos a participar en los partidos políticos, por convicción y de manera gratuita, voluntaria y desinteresada, en actividades político-electorales.

Como se puede observar, el partido apelante considera que a través de la excepción reglamentaria controvertida, los partidos políticos podrían violar la prohibición prevista en el artículo 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, que les restringe la recepción de aportaciones por personas no identificadas.

Señala que la excepción reglamentaria de no considerarse como aportaciones en especie los servicios prestados por los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente, podría dar lugar a maquinaciones para que, en la realidad, por tales servicios se paguen gratificaciones con recursos cuyo ingreso y egreso no sería reportado en los respectivos informes.

Sin embargo, como ya se anticipó con anterioridad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los partidos políticos tienen como fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organización de ciudadanos, hacer posible a el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Lo anterior cobra vital importancia, porque es indubitable que los institutos políticos han sido erigidos por el Constituyente Permanente como organizaciones específicamente diseñadas para que la ciudadanía tenga acceso a la vida política del país participando bajo la forma de República, representativa democrática, laica y federal a que se refiere el artículo 40 de la Ley Suprema.

*Y, por otro lado, porque esa participación, **implica el ejercicio de los derechos humanos de asociación política y participación en la dirección de los asuntos públicos**, previstos en los artículos 9° y 35, fracción III, de la propia Ley Fundamental; 16, numeral 1 y 23 numeral 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 22, numeral 1 y 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 1, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Más aún, el artículo 40, párrafo 1, incisos a) y c), de la Ley General de Partidos Políticos, establece con relación a los derechos y obligaciones de los militantes, que los partidos políticos, podrán establecer en sus Estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos; el de participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus

modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, la coalición, formación de frentes y disolución del partido político; y postularse dentro de los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político, cumpliendo con los requisitos establecidos por sus Estatutos.”

(...)”

38. Que de la citada sentencia, es dable concluir que no se considerarán aportaciones en especie, los servicios prestados por los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales relacionadas, siempre cuando dichas actividades tengan las características de gratuidad, voluntariedad y desinterés.
39. Que la previsión normativa del Reglamento de Fiscalización, es acorde con la normatividad internacional en materia de derechos humanos, al permitir el libre ejercicio de los derechos humanos de asociación política y participación en la dirección de los asuntos públicos por convicción ideológica, política o de otra índole, siempre y cuando no sea económica o remunerada, pues ello alteraría la lógica que se ha descrito.
40. Que dicha actividad debe entenderse de buena fe, al ser prestada de manera voluntaria, gratuita y desinteresada. No obstante lo anterior, quien considere que existen indicios de que los servicios prestados por los órganos directivos, militantes empadronados o simpatizantes, no reúnen los requisitos de gratuidad, voluntariedad y desinterés, podría presentar una denuncia, en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.
41. Que el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización señala que toda queja deberá ser presentada por escrito y cumplir entre otros requisitos con aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

42. Que el artículo 2062 del Código Civil Federal, establece que pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido.
43. Que en virtud de que las actividades realizadas el día de la Jornada Electoral se desarrollan fuera del periodo de campaña, es necesario establecer los Lineamientos que establezcan la obligatoriedad de los partidos políticos de informarlas a la autoridad fiscalizadora a efecto de que ésta cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo su debida fiscalización.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Bases V, 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); 190, numeral 2; 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueban los Lineamientos que se deberán observar para el reporte de operaciones y la fiscalización de los gastos relativos a las actividades realizadas el día de la Jornada Electoral.

LINEAMIENTOS QUE SE DEBERÁN OBSERVAR PARA EL REPORTE DE OPERACIONES Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS RELATIVOS A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EL DÍA DE LA JORNADA ELECTORAL.

Artículo 1

Ámbito de aplicación

Los presentes Lineamientos son de orden público y de observancia obligatoria para los siguientes sujetos:

- a) Partidos Políticos nacionales y los partidos políticos con registro local.
- b) Candidatos Independientes a cargos de elección popular federales y locales.

Artículo 2

Objeto

Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer reglas a fin de regular las actividades realizadas el día de la Jornada Electoral y la forma de fiscalizar las mismas.

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) **Representantes generales y de casilla:** ciudadanos registrados por un partido político ante el Instituto Nacional Electoral, para que el día de la elección lo representen en la casilla que vigilan que las actividades que se desarrollan durante la Jornada Electoral se lleven a cabo de acuerdo con lo que establece la ley.
 - b) **Pago:** es el cumplimiento de la obligación que puede ser en dinero o en especie, que tiene un partido político o un candidato independiente para con aquellas personas que funjan como representantes generales o de casilla de dicho partido político o candidato independiente.
 - c) **Militante:** ciudadano que en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna independientemente de su denominación, actividad y grado de participación.
 - d) **Simpatizante** persona que se adhiere espontáneamente a un sujeto obligado, por afinidad con las ideas que éste postula, sin llegar a vincularse por el acto formal de la afiliación.

Artículo 5

Representantes Generales y de Casilla

Las actividades de los representantes generales y de casilla de los partidos políticos, y candidatos independientes sólo se desarrollarán el día de la Jornada Electoral, a cambio de la cual podrán recibir remuneración económica.

Artículo 6

Pago por los servicios

El pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, invariablemente será considerado como un gasto de campaña, y será fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

Artículo 7

Gasto de campaña realizado con motivo de la Jornada Electoral

El único gasto que podrán realizar los partidos políticos o candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral, será considerado como gasto de campaña y será contabilizado en los topes de campaña respectivos; adicionalmente, el referido gasto de campaña tendrá que ser prorrateado de conformidad con lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización y los Lineamientos aprobados en el Acuerdo INE/CG74/2015.

El gasto correspondiente, será considerado como operativo de campaña, de conformidad con el artículo 199 del Reglamento de Fiscalización y será prorrateado conforme al ámbito geográfico en el que se encuentren las casillas respectivas.

Artículo 8

Servicios gratuitos, voluntarios y desinteresados

1. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:
 - a) Servicios prestados por los órganos directivos, y
 - b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.

Artículo 9

Formato de Comprobante de Representación General o de Casilla

Los militantes o simpatizantes que presten los servicios de representante general o de casilla, se comprobarán por medio del Formato “CRGC” - Comprobante de Representación General o de Casilla.

Artículo 10

Procedimiento de entrega

Los formatos serán digitalizados y enviados a la Unidad Técnica de Fiscalización mediante el Sistema Integral de Fiscalización o, en su caso a través de correo electrónico, al momento de realizar el registro del representante general o de casilla.

Si ya estuviese realizado el registro, los partidos políticos o candidatos independientes, deberán proceder en los términos del párrafo que antecede.

Artículo 11

Registro contable

El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral así como el envío de la documentación soporte y los formatos a que se refiere el artículo 9, se realizará a través del Sistema Integral de Fiscalización.

Al efecto, la Unidad Técnica de Fiscalización adicionará un apartado en el Sistema Integral de Fiscalización, que permitirá a los sujetos obligados presentar en medio electrónico, el formato por medio del cual se documente la aportación gratuita y desinteresada de simpatizantes o militantes o en su caso, si recibieron remuneración económica.

Asimismo, el registro contable electrónico permitirá la identificación del ciudadano que la otorga, así como la obligación de los sujetos obligados de conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de Fiscalización, en el ámbito de sus facultades.

Artículo 12

Registro de datos

El Sistema Integral de Fiscalización se habilitará para el registro y/o entrega de documentación, en los tres días posteriores al día de la Jornada Electoral, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización.

Artículo 13

Verificaciones y Circularizaciones

La autoridad fiscalizadora tendrá en todo momento la facultad de realizar verificaciones y circularizaciones a los representantes generales y de casilla a efecto de corroborar lo informado por los partidos políticos. Los resultados de dichas actuaciones serán notificadas en el oficio de errores y omisiones.

Artículo 14

Consecuencia de omitir presentar el formato

En caso que el partido político sea omiso en la presentación del Formato "CRGC" - Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado, el cual se contabilizará como gasto de campaña.

Artículo 15

Casos de incumplimiento

Si se advierte que los servicios prestados por los militantes o simpatizantes no reúnen los requisitos de gratuidad, voluntariedad y desinterés, la persona que tenga conocimiento de tal situación podrá presentar la denuncia o queja correspondiente, presentando los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que soporte su aseveración.

Artículo 16

Solicitud de información complementaria

La autoridad electoral podrá requerir información complementaria al partido político de que se trate, o a autoridades fiscales o bancarias con la finalidad de verificar la veracidad de sus afirmaciones.

SEGUNDO.- Se aprueba el formato de representación de casilla señalado en el artículo 9 del presente Acuerdo, mismo que se integra como ANEXO 1, el cual deberá ser utilizado y reportado por los sujetos obligados a través del sistema en línea.

TERCERO.- La Comisión de Fiscalización, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización emitirá la guía de registro para estas operaciones, la cual dará a conocer en el Centro de Ayuda del Sistema Integral de Fiscalización.

CUARTO.- Dese vista a los Organismos Públicos Locales para que a través de su conducto, notifique a los sujetos obligados en el ámbito local, el contenido del presente Acuerdo.

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

El presente Acuerdo fue aprobado 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, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presentes durante la votación los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**