



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

INE/CG394/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-RAP-101/2023, ASÍ COMO, POR EL QUE SE DA RESPUESTA AL ESCRITO DE CONSULTA IDENTIFICADO CON NÚMERO REPMORENAINE-135/2023, SUSCRITO POR EL DIP. MARIO RAFAEL LLERGO LATOURNERIE, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

GLOSARIO

CG del INE	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Consejeros del INE	Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
RF	Reglamento de Fiscalización
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Reglamento	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

UTF	Unidad Técnica de Fiscalización
COF	Comisión de Fiscalización

ANTECEDENTES

- I. **Reforma constitucional en materia político electoral.** Mediante Decreto publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la CPEUM, el cual dispone, en su base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, que el INE 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 la ciudadanía; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.
- II. **LGIPE.** El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGIPE, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la COF y de la UTF, respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites respecto de su competencia.
- III. **LGPP.** El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGPP.
- IV. **RF.** En sesión extraordinaria del 19 de noviembre de 2014, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que expidió el RF y se abrogó el RF aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG201/2011.

En sesión extraordinaria del CG del INE, celebrada el 30 de julio de 2020, se aprobó el Acuerdo INE/CG174/2020, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del RF, aprobado mediante el acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los diversos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

- V. **CF.** El 10 de abril de 2023, mediante Acuerdo INE/CG257/2023, el CG del INE aprobó la integración y presidencias de las Comisiones Permanentes, Temporales y otros Órganos, en cuyo punto de Acuerdo PRIMERO, inciso g) se aprobó que la COF estará integrada por las Consejeras Electorales Carla Astrid Humphrey Jordan y Rita Bell López Vences, junto con los Consejeros Electorales Jaime Rivera Velázquez y Arturo Castillo Loza, presidida por el Consejero Electoral Uuc-Kib Espadas Ancona.
- VI. **Consulta a la UTF.** El 21 de abril del 2023, mediante escrito identificado con número de oficio REPMORENAINE-135/2023, el Dip. Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario del partido Morena ante el CG del INE, realizó una consulta a la UTF, solicitando se le informara si la venta de artículos utilitarios entre particulares, que contengan elementos que permiten identificar al Partido Político Morena, o bien, relacionados con sus representantes, candidaturas o militantes, le generan algún beneficio, aun cuando no reciban alguna ganancia de las ventas; asimismo, solicita se indiquen las acciones a seguir para acreditar eficazmente el deslinde de acuerdo con el RF, toda vez que ese instituto político no cuenta con las facultades para prohibir o suspender dicha comercialización.
- VII. **Respuesta de la UTF a Morena.** Mediante oficio INE/UTF/DRN/6803/2023, del 02 de mayo de 2023, se formuló respuesta a la consulta planteada.
- VIII. **Recurso de Apelación.** Inconforme con lo anterior, el 08 de mayo de 2023, el Representante Propietario ante el CG del INE del Partido Morena, presentó recurso de apelación en contra del oficio INE/UTF/DRN/6803/2023 a fin de controvertir la respuesta de la UTF, quedando radicado en la Sala Superior con el número de expediente SUP-RAP-101/2023.
- IX. **Sentencia.** El 24 de mayo de 2023, la Sala Superior del TEPJF resolvió revocar el oficio INE/UTF/DRN/6803/2023 emitido por la UTF, al considerar que no contaba con competencia para desahogarla. Dicha conclusión la sustentó en los razonamientos siguientes:

“(…)

CUARTO. Estudio de Fondo

(…)

III. Análisis de los agravios



A. Falta de competencia

37 El partido recurrente refiere que la Unidad Técnica de Fiscalización no era la autoridad competente para emitir la respuesta a la consulta que planteó, y que en todo caso correspondía al Consejo General del Instituto Nacional determinar la manera en que podía deslindarse de los hechos que motivaron la consulta primigenia.

38 El planteamiento es **parcialmente fundado**, pues si bien le asiste razón al promovente en el sentido de que la Unidad Técnica de Fiscalización carecía de competencia para responder la consulta que le fue planteada, lo cierto es que no es el Consejo General quien debía desahogarla, sino la Comisión de Fiscalización, como se expone enseguida.

A.1. Marco normativo

39 La Sala Superior en la Jurisprudencia 1/2013, de rubro **COMPETENCIA SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**, estableció que, en atención a lo previsto en el artículo 16 de la Constitución general, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, pues esta solo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la constitucionalidad y legalidad del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen.

40 Así, este órgano jurisdiccional, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-14/2020, SUP-RAP-101/2019, SUP-RAP-123/2018, de entre otros, determinó que el parámetro de control para evaluar las cuestiones relacionadas con la competencia, en los términos previstos en el artículo 16, párrafo primero de la Constitución general, es una cuestión de orden público y de estudio preferente.

41 La competencia es un elemento para la validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, dado el carácter con el que lo hizo, lo cual otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, por ende, si es conforme o no con la normativa aplicable¹.

¹ Ver Jurisprudencia P.J. 10/94 Pleno, de rubro **COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.**



42 La cuestión relativa a la fundamentación de la competencia es una exigencia constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiera producido en la esfera jurídica de las personas.

43 Los bienes jurídicos tutelados en la fundamentación de la competencia son la certeza y seguridad jurídica a las personas, en la vertiente de que, quien emitió el acto, se encuentre autorizado por el ordenamiento aplicable; asimismo, se tutela el derecho a la defensa, para que se pueda cuestionar el marco de atribuciones de las autoridades².

44 En consecuencia, si de la revisión del acto o resolución cuestionado, se advierte que ha sido emitido por una autoridad incompetente, se produce una condición jurídica de invalidez total del acto, porque la autoridad carece de facultades y, al tratarse del incumplimiento de un presupuesto constitucional para la existencia del mismo, ni siquiera puede entenderse que aquél quedó configurado, es decir, dicho acto debe ser evaluado como si jamás hubiese existido, por lo que no puede subsistir ni surtir efecto alguno.

45 Ahora bien, en relación con las consultas en materia de fiscalización, el artículo 16, párrafos 4, 5 y 6, del Reglamento de Fiscalización establece los supuestos de competencia para determinar a qué órgano le corresponde desahogarlas.

46 En efecto, en la señalada disposición se prevé la posibilidad de que los sujetos obligados soliciten a la Unidad Técnica de Fiscalización orientación, asesoría y la capacitación necesaria en materia de registro contable de los ingresos y egresos, así como información sobre las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de informes; regula los plazos, términos requisitos y la competencia para desahogarlas.

47 Lo anterior no implica, en automático, que la referida Unidad esté facultada para desahogar la totalidad de las consultas que se le formulen. El reglamento de Fiscalización distingue los siguientes supuestos:

- El primero, es aquel que será resuelto por la Unidad Técnica de Fiscalización, tratándose de consultas que sean de carácter técnico u

² Ver jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro **COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD** y la Jurisprudencia 2a./J. 57/2001, Segunda Sala, de rubro **COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CAO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

*operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, **siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.***

En este caso, la consulta deberá resolverse en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción, o una vez que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.

- *El segundo supuesto es aquel en que debe resolver la **Comisión de Fiscalización**. Esto, por una parte, cuando la consulta implica **emitir criterios de interpretación del Reglamento**; o bien, si la Unidad Técnica de Fiscalización propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión.*

En este caso, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión, para que resuelva lo conducente en la sesión respectiva.

- *Finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá resolver las consultas que involucren la **emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, emita normas en materia de fiscalización.***

En este supuesto, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta, para que se someta a consideración y, en su caso, a la aprobación del Consejo General.

A.2. Caso concreto

48 En el caso, como se vio en el apartado de “contexto de la controversia”, el oficio impugnado deriva de una consulta realizada por MORENA, en la cual solicitó que se le informara si la venta entre particulares de artículos utilitarios que puedan incluir emblemas, signos o rasgos identificables con dicho partido, sus representantes, candidatos o militantes, generaba un beneficio a favor del partido, incluso sin que recibiera el fruto de la venta.

*49 Asimismo, el partido apelante solicitó que se le informara **qué acción o acciones específicas debía realizar para acreditar el elemento de eficacia en los deslindes exigidos por el Reglamento de Fiscalización.***



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

50 En respuesta a dichos planteamientos, la Unidad Técnica de Fiscalización sostuvo que aun cuando el partido no obtuviera un ganancia económica derivado de esos hechos, se presumía un beneficio indirecto con la exposición y divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas candidatas y militantes, en virtud de la caracterización y conexión que se generaba con su plataforma política.

51 Asimismo, la Unidad responsable respondió que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, podían deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimaran infractoras de la ley, **cuando las medidas o acciones que adoptaran cumplieran con los requisitos determinados en el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización.**

52 Lo anterior permite concluir, que la consulta realizada en el caso no podía ser resuelta por la Unidad Técnica de Fiscalización, pues ésta no se dirigía a cuestionar sobre aspectos técnicos u operativos contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, **sino que se enfocó a que se realizara una interpretación del Reglamento de Fiscalización, en el entendido de que lo solicitado fue que se dotara de contenido el elemento de eficacia previsto en dicho cuerpo normativo como requisito para dar validez a los deslindes.**

53 En efecto, de la consulta planteada por MORENA puede advertirse claramente que lo solicitado fue que se le informara qué acción o acciones específicas debía realizar para acreditar el elemento de eficacia en los deslindes exigidos por el Reglamento de Fiscalización, lo cual permite concluir **que la petición se dirigía a obtener una interpretación del aludido elemento previsto en el Reglamento, pues su petición implicaba que se dotara de contenido a uno de los criterios previstos para tener por válido un deslinde.**

54 Al efecto, en el artículo 212, del referido Reglamento de Fiscalización, prevé el procedimiento que debe seguirse para el caso de que un partido, coalición, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, se deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de campaña no reconocido como propio.

55 En el párrafo 2 del mencionado numeral dispone que el deslinde se ejercerá mediante la presentación de un escrito ante la Unidad Técnica, el cual deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz; en tanto que en el diverso párrafo 6, se **prevé que será eficaz sólo si realiza actos tendentes al cese de la conducta y genere la posibilidad cierta que la Unidad Técnica conozca el hecho.**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

56 Así, es dable advertir, que en el citado numeral del Reglamento se establece una descripción genérica y abstracta respecto de lo que debe entenderse por eficaz tratándose de deslindes, por lo cual, la consulta de MORENA tenía la finalidad de que la autoridad le informara las acciones concretas que debían realizarse para acreditar la eficacia del deslinde en el caso consultado, **lo cual, necesariamente, presupone la interpretación del artículo 212, párrafo 6, del Reglamento de Fiscalización en relación con las circunstancias y contexto planteado por el ahora recurrente.**

57 En ese sentido, la consulta debía ser desahogada por la Comisión de Fiscalización, en virtud de que es dicho órgano electoral quien cuenta con la competencia para emitir criterios de interpretación del Reglamento, de ahí que, al haberse hecho por parte de la Unidad Técnica, se considere que el acto resulta nulo por haberse emitido por autoridad incompetente.

58 Por lo anterior, lo procedente es revocar el oficio controvertido, para efecto de que la consulta sea desahogada por parte de la Comisión de Fiscalización.

“QUINTO. Efectos.

59 En atención a lo previamente expuesto, lo procedente conforme a Derecho es:

- i. **Revocar** el oficio impugnado.
- ii. **Ordenar** a la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que se pronuncie, **en un plazo máximo de cinco días naturales**, respecto de la consulta formulada por MORENA, en el entendido que, si del análisis que realice, advierte que se actualiza la competencia del Consejo General, lo remita a este último para que, en el ámbito de sus atribuciones, resuelva lo que en Derecho corresponda.
- iii. El Instituto Nacional Electoral deberá **informar** a esta Sala Superior, sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las **cuarenta y ocho horas** siguientes a que ello ocurra.

(...)”

- X. **Notificación de la sentencia.** El 25 de mayo de 2023, fue notificada la sentencia SUP-RAP-101/2023, a esta autoridad para su conocimiento y Resolución.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

- XI. Comisión de Fiscalización.** En la Primera Sesión Ordinaria celebrada el quince de junio de dos mil veintitrés, de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se listó el presente Acuerdo, sin embargo se retiró del mismo para su ulterior discusión y en su caso aprobación.
- XII. Comisión de Fiscalización.** En la séptima sesión extraordinaria celebrada el diez de julio de 2023, de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral fue aprobado el presente acuerdo, con las precisiones realizadas por el secretario técnico de la comisión, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales integrantes de dicha Comisión: Mtra. Rita Bell López Vences, Carla Astrid Humphrey Jordan, Mtro. Arturo Castillo Loza, Mtro. Jaime Rivera Velázquez, así como por el Presidente de la Comisión de Fiscalización, el Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona.

CONSIDERANDO

1. Competencia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, el INE es un organismo público autónomo, autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento, y que en el ejercicio de dicha función estatal se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, el artículo 192, numeral 1, inciso j) y 2, de la LGIPE, señala que el CG del INE tendrá como facultad el resolver las consultas que realicen los partidos políticos.

Por otra parte, el artículo 16, numeral 6 del RF, dispone que si la consulta involucra la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, se emitan nuevas normas para los sujetos obligados relativas a la normatividad en materia de fiscalización, el proyecto de respuesta será remitido a la COF para efectos que lo someta a consideración y, en su caso, aprobación del CG del INE.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Base V, apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la CPEUM; 192, numeral 1, inciso j), y 2; 199, numeral 1, inciso m) de la LGIPE; 25 de la Ley de Medios y 16, numeral 6 del RF, se emite el siguiente:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

ACUERDO

PRIMERO. Se da respuesta a la consulta planteada por el Dip. Mario Rafael Llergo Latournerie representante propietario del Partido Morena ante el CG del INE, en los términos siguientes:

**DIP. MARIO RAFAEL LLERGO LATOURNERIE
REPRESENTANTE DEL PARTIDO MORENA ANTE EL
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.**

PRESENTE

Con fundamento en los artículos 192, numeral 1, inciso j) de la LGIPE y 16, numeral 6 del RF se da respuesta a su consulta, recibida el 21 de abril de 2023, por el CG del INE.

I. Planteamiento de la consulta

Mediante escrito identificado con número de oficio REPMORENAINE-135/2023, del 21 de abril de 2023, realiza una consulta a la UTF, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

"(...)

CONSULTA

- 1. La venta entre particulares de artículos utilitarios que puedan incluir emblemas, signos o rasgos identificables de Morena, sus representantes, candidatos o militantes, ¿genera un beneficio a favor de Morena, incluso sin que Morena, sus representantes o candidatos reciban fruto alguno de esa venta?**
- 2. Considerando las facultades legales, reglamentarias o estatutarias que aplican a los partidos políticos, así como el reconocimiento expreso de la autoridad en el sentido de que los partidos no pueden prohibir o suspender la comercialización de estos productos, ¿qué acción o acciones específicas debe realizar mi representado para acreditar el elemento de eficacia en los deslindes que exige el Reglamento de Fiscalización?**

(...)"



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023**

De la lectura integral al escrito de consulta, esta UTF advierte que el consultante solicita conocer si la venta de artículos utilitarios entre particulares, que contengan elementos que permiten identificar al partido político Morena, o bien, relacionados con sus representantes, candidaturas o militantes, le generan algún beneficio, aun cuando no reciban alguna ganancia de las ventas; asimismo, requiere se le indiquen las acciones a seguir para acreditar eficazmente el deslinde de acuerdo con el RF, derivado de que ese instituto político no cuenta con las facultades para prohibir o suspender la comercialización de utilitarios con logos del partido que representa.

II. Marco normativo aplicable

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafo de la CPEUM 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 las 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.

El carácter de interés público de los partidos políticos implica ser un conducto para hacer posible la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país, por lo que reconocerlo deriva en el consecuente otorgamiento de prerrogativas, como lo es el uso de recursos públicos, el cual se encuentra limitado en cuanto a su destino, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede corresponder con los fines señalados por la ley.

En este contexto, por mandato constitucional, el financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Al efecto, es importante destacar que el artículo 23, numeral 1, inciso d) de la LGPP establece como derecho de los partidos políticos, el recibir financiamiento público en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la CPEUM y demás leyes federales o locales aplicables.

En este orden de ideas, el artículo 51 de la LGPP, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

de las demás prerrogativas en la misma Ley, señalando que los conceptos a que deberá destinarse, será para el sostenimiento de las actividades siguientes:

- **Gastos en actividades ordinarias:** Serán aquellas que corresponden al pago de salarios, rentas, gastos de estructura partidista y propaganda de carácter institucional, así como todo lo relacionado para el sostenimiento y funcionamiento de sus actividades en el ámbito sectorial, distrital y municipal, así como el gasto por procesos de selección interna de candidaturas o precampañas.
- **Gastos en actividades específicas:** Corresponden a los gastos realizados con la finalidad de educar y capacitar a la ciudadanía, así como para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, en dicho precepto también se prevé la existencia del recurso para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- **Gastos de Proceso Electoral:** Son aquéllos que realizan los partidos políticos durante las campañas para difundir las propuestas de sus candidaturas, éstos pueden incluir propaganda electoral, publicidad, realización de eventos públicos, anuncios y producción de mensajes para radio y televisión, entre otros.

Ahora bien, el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la LGPP establece que son obligaciones de los partidos políticos aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

Por ende, el financiamiento público para los partidos políticos deberá atender a los fines antes señalados, y se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Por tanto, el artículo 72 numeral 2 d) de la LGPP señala los rubros que se entienden como de gasto ordinario, entre ellos los destinados a la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política, el liderazgo político de la mujer, gastos de estructura partidista, gasto de los procesos internos de selección de candidatos, sueldos y salarios, **propaganda de carácter institucional y otros afines.**

Por su parte, el artículo 76, numeral 1 de la LGPP señala los gastos que se entienden como gastos de campaña, entre ellos se encuentran **los gastos de propaganda realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

En concordancia, el artículo 204 del RF, señala como **propaganda utilitaria aquellos artículos promocionales utilitarios que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados, los cuales sólo podrán ser elaborados con material textil**, éstos pueden ser de forma enunciativa mas no limitativa: banderas, banderines, gorras, camisas, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares elaborados con dicho material.

Ahora bien, el artículo 209, numerales 3, 4 y 5 de la LGIPE, señala qué se entenderá por artículos promocionales utilitarios, siendo aquéllos que contienen imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye, asimismo, la entrega de dicho material en que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos políticos, candidaturas, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la ley en mención y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

En el mismo artículo 209, numeral 2 de la LGIPE, establece que toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y las candidaturas independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña. El partido político, candidatura registrada o simpatizante que viole lo dispuesto en el referido artículo, será sancionado en los términos previstos en la Ley.

En el artículo 211 de la LGIPE, establece que se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular, además señala que durante las precampañas sólo podrán utilizar artículos utilitarios textiles y deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023**

Por tanto, el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la LGIPE, precisa que el Instituto está facultado para realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. En ese tenor, el artículo 190 de la LGIPE, dispone que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la LGPP.

El artículo 191, numeral 1, incisos a) y d), de la LGIPE, establece que el CG del INE, está facultado para emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, y vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.

Es importante destacar que, el artículo 32 del RF, determina los criterios para la identificación del beneficio, como se muestra a continuación:

- “1. Se entenderá que se beneficia a una campaña electoral cuando:*
- a) El nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos.*
 - b) En el ámbito geográfico donde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo o donde se lleve a término un servicio contratado.*
 - c) Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquel de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio o delegación para el caso del Distrito Federal.*
 - d) En el acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios contratados o aportados para ese acto.*
- 2. Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:*
- a) Tratándose de la propaganda utilitaria, en razón de su distribución según lo señale el correspondiente kardex, notas de entrada y salida de almacén y cualquier otra evidencia documental que le genere convicción a la autoridad del beneficio.*
 - b) En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función del ámbito geográfico donde sean colocados dichos anuncios conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c), del presente artículo.*



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023**

- c) En el caso de la propaganda exhibida en salas de cine, de acuerdo al ámbito geográfico donde se ubiquen conforme a lo dispuesto en el numeral 1, inciso c), del presente artículo.*
- d) Respecto a la propaganda difundida en internet se considerarán la totalidad de las candidaturas a nivel nacional del partido o coalición, siempre y cuando no se advierta la referencia a uno o varios candidatos.*
- e) Por lo que se refiere a los gastos de producción de radio y televisión, se considerarán las precampañas, campañas, precandidatos y candidatos en función al contenido del mensaje y al ámbito geográfico en el que se difunda, de acuerdo con el catálogo de cobertura que apruebe el Comité de Radio y Televisión vigente.*
- f) Tratándose de gastos en diarios, revistas y medios impresos será en función de la cobertura geográfica de cada publicación.*
- g) Tratándose de gastos en actos de campaña se considerará como campañas beneficiadas únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando hayan participado en el evento mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.*
- h) Tratándose de gastos relativos a estructuras electorales o partidistas de campaña, se considerarán como campañas beneficiadas aquellas para las que el personal integrante de la estructura de que se trate, haya realizado sus actividades. En el caso de no contar con la identificación de las campañas para las que prestaron sus servicios, se ubicará conforme al municipio o delegación, distrito federal o local, según sea el caso, que corresponda al domicilio de cada persona integrante de la estructura.*
- i) En el caso de que se localicen gastos personalizados que contravengan lo dispuesto en el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, deberá reconocerse el beneficio a las campañas de los candidatos identificados con los gastos de que se trate, independientemente de quién haya contratado el bien o servicio. Por campaña beneficiada se entenderá aquella que se vea favorecida por la erogación de gastos, donaciones o aportaciones, y que tenga como finalidad difundir o promocionar alguno de los siguientes elementos: al candidato, a la coalición que lo postula, al cargo de elección por el que se contiende, o al partido político.”*

El artículo 212 del RF, establece el procedimiento del deslinde, el cual deberá ser a través de escrito presentado ante la UTF y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz.



Sirve de apoyo a lo anterior, lo establecido en la Jurisprudencia 17/20103 del TEPJF, de rubro “RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”, de la que se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes:

- a) **Eficacia**⁴: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;
- b) **Idoneidad**: que resulte adecuada y apropiada para ese fin;
- c) **Juridicidad**: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia;
- d) **Oportunidad**: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos
- e) **Razonabilidad**: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigira los partidos políticos.

III. Marco conceptual

En ese sentido, resulta pertinente precisar qué se entenderá para efectos de la consulta de mérito, respecto a los tópicos siguientes:

- A. Concepto de propaganda política y electoral.
- B. Concepto de emblema
- C. Concepto de marca y su uso
- D. ¿Qué es *political branding*?

A. Concepto de propaganda política y electoral.

La propaganda política es la de carácter institucional que tiene como objetivo, conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política, el liderazgo político de la mujer, así como la difusión del emblema de los partidos políticos, sin que se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera algún tipo de posicionamiento político.

³ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34

⁴ Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. <https://dle.rae.es/eficacia>



El artículo 209, numeral 3 de la LEGIPE establece que los artículos promocionales utilitarios son aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

De igual manera el numeral 5 del artículo 209 de la LGIPE, establece que la propaganda política y electoral, se refiere a la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

Por su parte, el artículo 242, numeral 3, dispone que propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

B. Concepto de emblema

Conforme a la bibliografía jurídica y general, el emblema exigido a los partidos políticos y a las coaliciones consiste en la expresión gráfica, formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica, que puede incluir o no alguna palabra, leyenda o lema⁵.

C. Concepto de marca y su uso

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, precisa que el derecho a la propiedad intelectual se relaciona con las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, así como símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio⁶.

En México, la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial y la Ley Federal de Derecho de Autor, son las leyes que regulan el derecho a la propiedad industrial y el derecho de autor, respectivamente.

⁵ Jurisprudencia 34/2010. EMBLEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES. CONCEPTO.

⁶ OMPI. (2021). *¿Qué es la propiedad intelectual?*. Consultado el veinticinco de mayo de dos mil veintidós en https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_450_2020.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

En el Título Cuarto de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, se regulan las marcas, así como los avisos y nombres comerciales, definiendo en sus artículos 171 y 172, lo que debe entenderse por marca y lo que puede constituir una marca, en los términos siguientes:

“Artículo 171.- *Se entiende por marca todo signo perceptible por los sentidos y susceptible de representarse de manera que permita determinar el objeto claro y preciso de la protección, que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado.”*

“Artículo 172.- *Pueden constituir una marca los siguientes signos:*

I.- Las denominaciones, letras, números, elementos figurativos y combinaciones de colores, así como los hologramas;

II.- Las formas tridimensionales;

III.- Los nombres comerciales y denominaciones o razones sociales, siempre que no queden comprendidos en el artículo siguiente;

IV.- El nombre propio de una persona física, siempre que no se confunda con una marca registrada o un nombre comercial publicado;

V.- Los sonidos;

VI.- Los olores;

VII.- La pluralidad de elementos operativos o de imagen, incluidos, entre otros, el tamaño, diseño, color, disposición de la forma, etiqueta, empaque, decoración o cualquier otro que al combinarse, distingan productos o servicios en el mercado, y

VIII.- La combinación de los signos enunciados en las fracciones I a VI del presente artículo”

En esa tesitura, una marca constituye todo signo visible que distinga productos o servicios de la misma especie o clase con otros existentes en el mercado y que puede ser de diversos tipos.

Ahora bien, el artículo 170 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, dispone:

“Artículo 170.- *Cualquier persona, física o moral, podrá hacer uso de marcas en la industria, en el comercio o en los servicios que presten. Sin embargo, el derecho a su uso exclusivo se obtiene mediante su registro en el Instituto.”*

Por lo tanto, puede considerarse que una marca registrada, es aquella que se registra en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, a efecto de que el titular de ésta tenga el uso exclusivo sobre la misma.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

En este sentido, el uso exclusivo es el máximo derecho que posee el titular de la marca registrada porque es el único que, lícitamente puede usar la marca en los productos o servicios indicados en el título de registro, y también es el único que puede permitir su uso por parte de un tercero⁷, u oponerse a que un tercero obtenga el registro de una marca o aviso comercial que sean idénticos o semejantes en grado de confusión, aplicados a los mismos o similares productos o servicios, asimismo, es quien podrá gravar o transmitir los derechos que confiere una marca registrada o los que deriven de la solicitud del registro de ésta⁸.

Por consiguiente, una marca registrada ante el Instituto de la Propiedad Industrial, además de otorgar al titular el uso exclusivo sobre los derechos, lo protege contra actos de terceros que atenten contra la propiedad industrial de marcas o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma, dentro del territorio nacional.

B. ¿Qué es *political branding*?

El significado del término *brand* tiene su origen en la raíz escandinava o germánica que hacía referencia a marcar con fuego. Actualmente podemos usar este término en sentido figurado cuando hablamos de los atributos de un producto, que dejan una impresión duradera en la mente del consumidor, que puede ser sujeto a la influencia de la publicidad o la propaganda⁹.

El concepto *branding* inicia en la Revolución industrial, cuando las corporaciones crearon las marcas como una manera de incrementar sus ventas en zonas alejadas del lugar inmediato de producción.

La práctica actual del *branding* se apoya en cinco elementos: posicionamiento, historia, diseño, precio y relación con el consumidor¹⁰.

Ahora bien, *political branding* (posicionamiento político o marca política) es una tendencia en la cual se han implementado estrategias del marketing (mercadotecnia de marcas) en la política. En ese contexto, la marca política puede ser definida como la aplicación crítica de conceptos, teorías y marcos tradicionales de marca a la política para proporcionar diferenciación de los competidores políticos e identificación entre la ciudadanía y entidades políticas, en donde la ciudadana

⁷ Véase artículo 243 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial.

⁸ Véase artículo 250 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial.

⁹ Silva, Bertha. (2011). *Reseña de ¿Qué es el branding?* del libro escrito por Healey, Mathew. (2009). Consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/342/34218346006.pdf> el treinta de mayo de dos mil veintidós.

¹⁰ Ídem.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

votante puede verse en un contexto similar al de un consumidor en el mercado comercial.¹¹

La marca política se trata de cómo el público percibe en general a una organización política o a un individuo, es decir, se enfoca en el sentimiento general, la impresión, la asociación o la imagen que el público tiene hacia un político, una organización política o una nación, ayudando al partido o candidatura a cambiar o mantener la reputación y el apoyo, crear un sentimiento de identidad con el partido o sus candidaturas y crear una relación de confianza entre las élites políticas y los consumidores; asimismo, facilita a los consumidores políticos comprender más rápidamente de qué se trata un partido o candidatura; y distinguir a una candidatura o partido de la competencia¹².

Al respecto, la Sala Regional Especializada, en su sentencia SRE-PSC-172/2022, ha señalado:

“(…)

69. *Ahora bien, la comunicación político-electoral como el conjunto de mensajes persuasivos que se articulan y masifican para conservar el poder político y obtener votos a favor, si bien es auto determinable por cada una de las fuerzas políticas, también deben cumplir con los principios rectores de la materia electoral y con ello, atender y ser asertiva de frente a la ciudadanía que recibe el o los mensajes, pues son las y los receptores quienes otorgan su voto a favor o en contra dentro de una contienda electoral.*

70. ***Es innegable recalcar la existencia de estrategias de marketing, aplicadas esencialmente, a la propaganda político-electoral, a través de las cuales, los partidos políticos y candidaturas buscan nuevas formas de comunicar y realizar publicidad que les permita alcanzar a las personas que les ven, de forma creativa y cercana.***

71. ***Existen varias estrategias publicitarias en el mundo del marketing, como: branding o gestión de marca, que es el uso de una imagen o logo (isotipo) que conecte con las emociones.***

72. *El logo o isotipo (este último, es la parte simbólica o representación gráfica de una marca, con un solo vistazo te recuerda lo que se busca presentar, no se necesita la imagen completa) es un símbolo de identificación visual de una*

¹¹ Pich, C. (2012). *Evolution of Political Branding: Typologies, Diverse Settings and Future Research*. Consultado e n http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/38033/1/1206480_Pich.pdf el treinta de mayo de dos mil veintidós.

¹² Universidad de Auckland. (2010). *Political Branding*. Consultado en https://flexiblelearning.auckland.ac.nz/political_marketing/24.html el treinta de mayo de dos mil veintidós.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

marca. Un buen logotipo otorga una altísima capacidad de emociones dentro de la mente de las y los consumidores.

73. La estrategia de branding busca crear un vínculo con las y los receptores a nivel emocional, que haga fortalecer la relación y fomente la lealtad con una marca. Esto será el detonante que las personas elijan algo o a alguien sobre la competencia, aunque se busque el mismo objetivo, porque esto incrementa una afinidad.

*74. Es por estas bondades e impactos que existen en el mundo del marketing, que las y los actores políticos, las retoman como táctica comunicativa y aprovechan cualquier vía o medio para captar la atención de la gente, no importa el contexto o espacio; se trata de guardar en la memoria un signo distintivo de identificación porque éste se convertirá en un mensaje que puede resultar provechoso para posicionarse en un proceso electoral.
(...)"*

[Énfasis añadido]

Una vez precisado lo anterior, lo procedente es analizar el caso con base en las consideraciones anteriores:

IV. Caso concreto

De acuerdo con lo anterior y con el fin de brindar respuesta al cuestionamiento ***¿genera un beneficio a favor de Morena, incluso sin que Morena, sus representantes o candidatos reciban fruto alguno de esa venta?*** Debe señalarse que como se ha establecido en la forma en que se lleva a cabo la comunicación política, no necesariamente se encuentra relacionada con temas económicos, sino más bien con conectar y lograr vínculos con el electorado, de tal manera que aun cuando la propaganda utilitaria sea producida y vendida por terceros, esta puede generar un beneficio a favor de los sujetos obligados.

Lo anterior, pues con independencia de la forma en que se produzca un artículo utilitario, cuando refiera al nombre de un partido político, su logotipo, propuestas de campaña o a alguna candidatura, indefectiblemente se considera propaganda política o electoral, máxime si son vendidos en el marco de la realización de eventos partidistas o de campaña.

No pasa desapercibido, que, en términos de lo establecido en el artículo 5 de la carta magna, no se podrá impedir a ninguna persona dedicarse a la profesión,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

industria, comercio o trabajo lícitos, por lo que lo referido en los párrafos anteriores **de ninguna manera significa que esta autoridad imponga alguna restricción al derecho fundamental de libre comercio.**

Ahora bien, la **venta o comercialización** de artículos utilitarios que contengan el nombre de un partido político, su logotipo, propuestas de campaña o una candidatura, además de emblemas, signos o rasgos que hagan identificable a un partido político, puede generar un beneficio cuantificable en materia de fiscalización a los involucrados, pues no atiende a cuestiones de índole económicas, sino a estrategias de comunicación política actuales.

Así, si bien es cierto el nombre de un partido político, su logotipo, la propaganda de carácter institucional, las propuestas de campaña a alguna candidatura, no constituyen una marca comercial, también es cierto que de acuerdo al *political branding* se utilizan para generar que el electorado se identifique con sus plataformas electorales y sus candidaturas en el marco de un proceso electoral.

Adicionalmente, considerando que cuando los representantes, las personas candidatas o militantes del partido político tienen pleno conocimiento de la venta de ciertos utilitarios, en los que sus características y rasgos son plenamente identificables con alguno de ellos, más allá del beneficio económico que la venta pudiera redituárles, se debe contemplar la relevancia que tiene la comercialización de utilitarios con rasgos que los vinculen con el partido político, pues pudiera producirse un posicionamiento en la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, con la finalidad de salvaguardar el principio rector de **equidad en la contienda electoral y la vida democrática del país**, aun cuando los artículos utilitarios sean vendidos por terceros ajenos a los sujetos obligados, **se debe cuantificar el beneficio que estos artículos utilitarios les pudieran generar**, únicamente cuando se tenga certeza que estos artículos son **utilizados** durante los eventos partidistas y electorales.

Debe precisarse que para que la autoridad fiscalizadora identifique el beneficio obtenido por la comercialización de artículos utilitarios, **se tomarán en cuenta los criterios establecidos en el numeral 1 inciso a) del artículo 32 del RF.**

Y es que, es claro que el beneficio puede presentarse sin necesidad de la voluntad del receptor e incluso en su contra, sin embargo, si se acredita un beneficio por la exposición a la ciudadanía y no se deslinda de ello, los partidos políticos y los participantes en un proceso electoral se encuentran obligados a registrarlo en su



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

contabilidad dentro del SIF, y ceñirse a las reglas generales contenidas en el artículo 33 del RF.

Tal situación puede revisarse a través de las visitas de verificación¹³, que realice el INE, en el marco de la celebración de eventos que tengan como fin principal dar a conocer al electorado las propuestas que conforman la plataforma electoral de los entes políticos, ya que el fin de las visitas de verificación de conformidad con el artículo 297 del RF, es precisamente corroborar el cumplimiento de las obligaciones y **confirmar la veracidad de los informes anuales, de precampaña y campaña** presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos.

Asimismo, esta autoridad electoral, puede allegarse de información mediante diversos mecanismos, como monitoreo¹⁴ de propaganda y procedimientos sancionadores y vistas de otras autoridades, así como la aplicación de cualquier otro procedimiento a través del cual se advierta la venta de artículos promocionales que pudieran constituir propaganda política o electoral.

Por tanto, si la autoridad fiscalizadora advierte un número discordante entre propaganda electoral o política registrada en el SIF y lo detectado a través de cualquier mecanismo de verificación con que ésta cuenta, los entes políticos serán sancionados por la falta de registro de dichos utilitarios como egresos no reportados, por el número **de artículos que no fueron registrados y por ende causaron un beneficio, es decir, el beneficio que se cuantificará será sólo por aquéllos que sean detectados entre los asistentes de un evento partidista o electoral, no así por la sola venta, exhibición o comercialización de propaganda utilitaria en las inmediaciones del evento.**

Con ello, al carecer esta autoridad de facultades para prohibir el ejercicio de la compraventa de cualquier tipo de producto, se encuadra dentro del límite permisible consagrado en el referido artículo 5 constitucional, pues solo actuará dentro del marco legal electoral con el que se cuenta para acreditar o no el posible beneficio en favor de un partido político.

¹³ **Artículo 298. Concepto. 1.** La visita de verificación es la diligencia de carácter administrativo que ordena la Comisión, tiene por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes.

¹⁴ El máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en el SUP-RAP-86/2007 ha definido al monitoreo en materia de fiscalización como *una herramienta idónea para auxiliar y coadyuvar en las funciones de control y fiscalización de las actividades de los partidos políticos, encomendadas a las autoridades electorales, ya que a través de éstos se tiende a garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos; medir los gastos de inversión en medios de comunicación de dichas entidades de interés público y apoyar la fiscalización de los institutos políticos para prevenir que se rebasen los topes de campaña, entre otros aspectos.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

Lo anterior, es de absoluta relevancia pues la responsabilidad de las partes involucradas sobre la existencia de un beneficio por cualquier actividad no depende de la aceptación del beneficiado, sin embargo, si se tiene pleno conocimiento de la existencia de artículos utilitarios ajenos a los proporcionados en la celebración de sus eventos ya sean partidistas o electorales, por la venta de terceros, es dable sostener que tiene pleno conocimiento de que dichos utilitarios pueden generarle un beneficio.

Es decir, **si bien el instituto político no obtiene una ganancia económica con la venta de utilitarios entre particulares que contienen elementos que permiten su identificación y vinculación, lo cierto es que sí existe un beneficio (únicamente respecto de los que se tenga elementos para considerar que se compraron y que se ingresaron o incorporaron al desarrollo del propio evento partidista o electoral) con la exposición y divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas candidatas y militantes, en virtud de la caracterización y conexión que se genera con su plataforma política, sin embargo, los sujetos obligados al advertir dicha situación son conscientes de que se puede generar un posible beneficio y, por tanto, se encuentran obligados a actuar conforme a la legislación electoral.**

Ahora bien, respecto a su cuestionamiento, ***¿qué acción o acciones específicas debe realizar mi representado para acreditar el elemento de eficacia en los deslindes que exige el Reglamento de Fiscalización?***. Se señala que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan con los requisitos determinados en el artículo 32 del RF, resultando pertinente citar la Jurisprudencia 17/2010, misma que se transcribe a continuación:

“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE. - De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023**

conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—5 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.— Secretarios: Mauricio Huesca Rodríguez y José Alfredo García Solís.

Recurso de apelación. SUP-RAP-198/2009.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad en el criterio.—Engrose: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Roberto Jiménez Reyes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados. —Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.”

Conviene señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del RF, el deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de precampaña no reconocido como propio, deberá realizarse mediante escrito presentado ante la UTF, debiendo cumplir con los requisitos siguientes:

- Será **oportuno**, si la medida o actuación implementada es de inmediata realización al desarrollo de los eventos ilícitos o perjudiciales para evitar que continúe.
- Será **razonable**, si la acción o medida implementada es la que de manera ordinaria podría exigirse al partido político, siempre que esté a su alcance y disponibilidad el ejercicio de las actuaciones o mecanismos a implementar.
- Será **jurídico** si se presenta por escrito ante la UTF, ello puede ocurrir en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones (oportuno).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

- Será **idóneo** si la notificación describe con precisión el concepto, su ubicación, su temporalidad, sus características y todos aquellos elementos o datos que permitan a la autoridad generar convicción.
- Será **eficaz** solo si realizan acciones tendentes al cese de la conducta y genera la posibilidad cierta que la UTF conozca el hecho. Es decir, **la acción o medida válida implementada por un partido político para que se deslinde de la responsabilidad deberá estar dirigida a producir o a que conlleve al cese o genere la posibilidad de que la autoridad competente conozca del hecho y ejerza sus atribuciones para investigarlo** y, en su caso, resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.

Al respecto, se puede afirmar que, en cuanto a la eficacia del deslinde, no basta con desconocer o rechazar la existencia de algún tipo de acto, este será eficaz si se llevan a cabo actos tendentes al cese de la conducta y de manera certera se hace del conocimiento de la UTF.

El término “eficaz” según la Real Academia Española se refiere a: *“que produce el efecto esperado, que va bien para determinada cosa”*, de ahí que las acciones que tomen los partidos políticos deben ser encaminadas a que la autoridad electoral se encuentre en condiciones de concluir que efectivamente se intentó detener la compraventa de utilitarios con características propias de algún partido político, sin que ello implique que necesariamente se produzca el cese de la conducta, pues como se ha señalado tanto los partidos políticos como esta autoridad carecen de facultades para limitar el libre comercio.

Se hace hincapié en que, de las facultades otorgadas reglamentariamente a la autoridad fiscalizadora, no se encuentra la de indicar en lo particular, a cada sujeto obligado, las acciones que deberá implementar para el cumplimiento de sus obligaciones en cada una de las situaciones que se le presente.

Es decir, no debe soslayarse **la posibilidad de que los partidos políticos realicen, adopten o diseñen medidas y mecanismos, que les permitan cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, entre ellas, la de realizar acciones tendentes a cesar la presunta conducta infractora, o bien, que**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

genere la posibilidad de que la autoridad competente conozca del hecho y ejerza sus atribuciones para investigarlo; por tanto, en ejercicio de su derecho de autodeterminación pueden exigir cualquier medida a su alcance para el cumplimiento de las normas que rigen los procesos electorales.

Al ser el RF una norma jurídica general emitida para la ejecución de las leyes de la materia, cuyo objetivo es establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y alianzas partidarias, las agrupaciones políticas y de las candidaturas a cargos de elección popular federal y local, precandidaturas, personas aspirantes y candidatas independientes, incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, la rendición de cuentas de los sujetos obligados por la normativa, los procedimientos que realicen las instancias de fiscalización nacional y local respecto de la revisión de sus informes, liquidación de los institutos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad, consecuentemente, su interpretación versa únicamente respecto de la orientación, asesoría y capacitación, necesarias en materia del registro contable de los ingresos y egresos, de las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de los informes, no así para la aplicación de acciones específicas, que en lo individual y particular sirva a los intereses de un partido político específico.

Por tanto, listar y describir el tipo de acciones que el partido debe hacer para que su deslinde sea considerado como eficaz, sería excesivo para las funciones y facultades otorgadas a esta autoridad electoral.

Lo anterior, en virtud de que el INE **no es competente para pronunciarse respecto a la prohibición o suspensión de la venta de artículos por parte de particulares**, toda vez que se carece de facultades para regular las autorizaciones necesarias para las actividades comerciales que realicen los particulares en lugares públicos.

Además de que la ley electoral no prohíbe expresamente, realizar actividades comerciales de compraventa de artículos entre particulares, que contengan propaganda de algún partido político, de ahí que el INE este impedido para tomar



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

acciones para prohibir dicha actividad, sin embargo, si es facultad del INE determinar el posible beneficio que dicha actividad pueda generar a los partidos políticos.

Se deberán presentar evidencias necesarias para que la autoridad fiscalizadora analice si fue eficaz para el cese (se produzca o no) del beneficio, esto es, el partido se encuentra en libertad de realizar cualquier acción que lleve al mismo resultado, que no es otro que evitar inequidad en la contienda electoral.

Derivado de lo anterior, se obtienen las siguientes:

V. Conclusiones

- Que si bien el instituto político no obtiene una ganancia económica con la venta de utilitarios o cualquier algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral, entre particulares que contienen elementos que permiten su identificación y vinculación, lo cierto es que pudiera existir un beneficio con la exposición y divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas candidatas y militantes, en virtud de la caracterización y conexión que se genera con su plataforma política.
- Que cuando se detecte la venta, exhibición o comercialización de **artículos utilitarios** o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral, **por terceros ajenos a los sujetos obligados**, en el marco de los mecanismos de verificación de la autoridad electoral, **para cuantificar si estos artículos que cumplan con características propias de propaganda política o electoral le generan un beneficio se deberá atender a lo siguiente:**
 - Contabilizar la propaganda que contenga características definitorias de propaganda política o electoral, visible entre los asistentes en un evento partidista o electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023

- Posteriormente, la UTF verificará en el SIF si los sujetos obligados registraron propaganda igual a la detectada en la venta, exhibición o comercialización, durante un evento partidista o electoral.
 - Finalmente, la propaganda política o electoral excedente entre lo registrado por el sujeto obligado y lo detectado entre los asistentes del evento por la autoridad electoral, se sancionará y cuantificará en la revisión o fiscalización del periodo en que se detecten, pudiendo ser en el ordinario, precampaña o campaña, según sea el caso.
- Que en consecuencia, **los partidos políticos**, como garantes del orden jurídico, **pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley**, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan con los **requisitos determinados en el artículo 212 del RF**.
 - Que listar y describir el tipo de acciones que el partido debe hacer para que su deslinde sea considerado como eficaz, sería excesivo para las funciones y facultades otorgadas a la autoridad electoral, sin embargo, **se deberá proporcionar a la autoridad fiscalizadora la documentación que estime pertinente para acreditar que realizó alguna acción para el cese de la conducta, pues como se ha señalado ni esta autoridad ni los partidos políticos cuentan con facultades para limitar el libre comercio**.

SEGUNDO. Notifíquese al Partido Político Morena, en su carácter de partido político recurrente, a través del Sistema Integral de Fiscalización.

TERCERO. Notifíquese a los Partidos Políticos Nacionales, Nacionales con registro Local y Locales, a través del Sistema Integral de Fiscalización.

CUARTO. Se instruye a la Dirección Jurídica de este Instituto, para que informe a la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cumplimiento a lo ordenado en el recurso **SUP-RAP-101/2023**, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación del presente acuerdo.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-101/2023**

QUINTO. El contenido del presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

SEXTO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta Electoral del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de julio de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL

LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA

LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL

LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA