



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

INE/CG657/2023

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-158/2023

G L O S A R I O

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
CF	Comisión de Fiscalización
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	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
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

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.

Así, en dicho artículo 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo, se establece que corresponde al CG del INE, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las candidaturas.

- II. **LGIFE.** El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGIFE, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la CF 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 CG del INE del entonces Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo CG201/2011, modificado a través de los diversos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017, INE/CG04/2018, INE/CG174/2020 e INE/CG522/2023.
- V. **CF.** El 09 de septiembre de 2023, mediante Acuerdo INE/CG532/2023, 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 CF estará integrada por las Consejeras Electorales Carla Astrid Humphrey Jordan y Dania Paola Ravel Cuevas, junto con los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

Consejeros Electorales Jaime Rivera Velázquez, Uuc-Kib Espadas Ancona, presidida por el Consejero Jorge Montaña Ventura.

- 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 Político 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. Primer recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el 08 de mayo de 2023, el 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, señalando en lo que interesa lo siguiente:

“(…)

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



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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.*

(...)

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. Acuerdo de cumplimiento a la sentencia. El 20 de julio de 2023 el CG del INE, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, emitió el Acuerdo INE/CG394/2023 para dar respuesta a la consulta planteada en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF.

XI. Segundo recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el Partido Morena, presentó recurso de apelación en contra del Acuerdo INE/CG394/2023 a fin de controvertir la respuesta del CG del INE, quedando radicado en la Sala Superior con el número de expediente SUP-RAP-158/2023.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

XII. Segunda sentencia. El 23 de agosto de 2023, la Sala Superior del TEPJF resolvió revocar el Acuerdo INE/CG394/2023 emitido por el CG del INE, al considerar que el acuerdo impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado y no es exhaustivo, así como tampoco se establecen las razones que justifiquen cuándo y de qué manera el deslinde podrá presentarse para que resulte eficaz. Dicha conclusión la sustentó en los razonamientos siguientes:

“(…)

IV. ESTUDIO

A. Contexto.

19. La problemática que se plantea en la presente cadena impugnativa, tiene su origen en una consulta que MORENA presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización, en el mes de febrero del año en curso, en el seno del proceso electoral para elegir a la candidatura a la gubernatura del Estado de México, respecto a las obligaciones que tendría el instituto político, su rango de acción y deslinde, sobre la venta de diversos artículos con rasgos que identifican al partido, a sus precandidatos o representantes, y que son vendidos por personas ajenas a éstos, a las afueras o en las inmediaciones de los inmuebles en los que se celebraban sus actos proselitistas.

20. Ante dicha consulta, el primero de marzo siguiente, la señalada Unidad respondió que el Instituto Nacional Electoral no es competente para pronunciarse respecto a la prohibición o suspensión de la venta de esos artículos, dado que la ley electoral no prohíbe de manera expresa la actividad comercial que realicen los particulares sobre los artículos que contengan propaganda de algún partido político y que, en el caso de querer deslindarse respecto de estas actividades y productos, debería presentar un escrito de deslinde ante el propio órgano.

21. Por otro lado, en el Dictamen consolidado aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria del veinticuatro de marzo, para resolver un procedimiento de fiscalización, la autoridad mencionó que si bien MORENA había argumentado que los artículos pertenecían a personas ajenas al partido y que no había un vínculo directo con éste; el instituto político había permitido que en sus diversos eventos de proselitismo, se comercializaran esos productos, lo que constituía un beneficio para la precandidata de MORENA a la Gubernatura del Estado de México, ya que se reproducía su nombre e



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

imagen, haciéndola más visible ante el electorado. Por lo que al no reconocer en su contabilidad los gastos por los beneficios obtenidos, se procedía a determinar los costos de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Fiscalización.

Resolución impugnada.

22. En principio, cabe precisar que la resolución ahora impugnada se emitió como consecuencia de los efectos fijados en el expediente SUP-RAP-101/2023, en que esta Sala Superior vinculó a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y, en su caso, al Consejo General, para dar respuesta a la consulta formulada por MORENA mediante escrito REPMORENAINE-135/2023, conforme a lo siguiente:

➤ **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?
(...)"*

➤ **SUP-RAP-101/2023**

"QUINTO. Efectos.

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,*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

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.*

(...)"

23. *Al respecto, el Consejo General responsable emitió la resolución impugnada, en que determinó lo siguiente:*

"Conclusiones

- *Que si bien el instituto político no obtiene una ganancia económica con la venta de utilitarios o 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.*
 - *Posteriormente, la UTF verificará en el SIF si los sujetos obligados registraron propaganda igual a la detectada en la*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

- 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.**

(...)

B. Planteamiento

24. Del análisis del escrito de demanda se advierte que el recurrente plantea agravios conforme a las siguientes temáticas: **i. Incongruencia y violación a la máxima de que nadie está obligado a lo imposible; ii. Indebida fundamentación y motivación, respecto de la identificación del beneficio partidista o electoral; iii. Violación al principio de exhaustividad y congruencia, respecto de las medidas a observar para el deslinde de gastos; y, iv. Violación al debido proceso.**

25. Lo anterior al afirmar que la resolución impugnada es ilegal, en cuanto a que la autoridad responsable no dio una respuesta consistente a lo que le fue consultado, con relación al beneficio por la venta de bienes por parte de terceros, además de imponerle deberes de imposible realización de cara a la fiscalización de esos gastos y el respectivo deslinde. Asimismo, por no haber dado el cauce al desistimiento de la consulta que presentó previo a la emisión formal de la resolución impugnada.



C. Materia de controversia y metodología

26. La cuestión a dilucidar en este recurso consiste en determinar, si la respuesta otorgada a la consulta de MORENA es consistente y se encuentra debidamente fundada y motivada en contraste con las preguntas realizadas; si las obligaciones impuestas a partir de dicha pregunta son proporcionales y razonables, y si el desistimiento presentando en torno a la consulta durante la discusión del punto de acuerdo uno del orden del día debió surtir sus efectos.

27. En ese sentido, por cuestión de método el estudio de los agravios se hará en orden distinto al planteado, con el fin de atender la cuestión procesal relacionada con el desistimiento y, de ser el caso, realizar el estudio de los agravios de fondo hechos valer por el recurrente conforme a las temáticas precisadas.

D. Decisión

28. La Sala Superior considera que es **infundado** el agravio en torno al desistimiento presentado ante la responsable por MORENA, respecto a la consulta de origen formulada a la ahora responsable; en cambio, son esencialmente **fundados** los agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación, así como exhaustividad y suficientes para **revocar** el acuerdo impugnado.

(...)

Tema II. Incongruencia y violación a la máxima de que nadie está obligado a lo imposible.

79. **Agravios.** Señala el actor que la resolución es incongruente internamente porque primero se afirma que la venta de bienes no se trata de un acto ilegal, dado que el propio Instituto Nacional Electoral y MORENA no se encuentran facultados para prohibir la venta de bienes, pero impone la obligación al partido de deslindarse y, con ello, el deber de acreditar acciones para el cese de la conducta.

80. De ahí que sostiene que es incongruente que se le imponga la obligación de deslindarse sobre un hecho que no es ilegal y que tampoco es un gasto de campaña, a partir de implementar acciones que no está facultado a realizar, al no haberse pronunciado sobre una acción en específico que pudiera realizar, considerando la complejidad del caso y las premisas contradictorias de las que parte.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

81. Señala que la responsable omite fundar la disposición que establece que la orientación, asesoría y capacitación únicamente se refieren a registros contables y características de documentación, lo cual representa que se le está imponiendo la obligación de reportar un nuevo tipo de operación, llevado a cabo por terceros y sin el consentimiento el partido.

82. Que de conformidad con el artículo 212, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, el deslinde es procedente respecto a la existencia de algún tipo de gasto de campaña no reconocido como propio, ya que si bien es cierto que la autoridad se encuentra señalando que su representado tuvo un beneficio, no es posible aseverar que existió el gasto. Afirma el recurrente que la autoridad responsable no realiza argumentos tendentes a acreditar que existieron gastos de los cuales se tenga que deslindar, dado que señala que sólo existe un beneficio.

83. Para MORENA, si la responsable parte de la premisa que el partido no tiene facultades para prohibir la venta de artículos, ni requerir información a particulares, se vulnera la máxima de que nadie está obligado a lo imposible, así como los principios de certeza y seguridad jurídica, sobre todo porque no existe relación coherente entre las consideraciones de la resolución y sus conclusiones, ya que MORENA al no estar involucrado en la operación sería imposible presentar información que compruebe una compraventa llevada entre terceros, en términos de los artículos 106 y 107 del Reglamento de Fiscalización.

84. A decir del recurrente, el hecho que se le obligue a registrar información y documentación con la que no cuenta y que no tiene facultades para requerir a los particulares –como sí las tiene el INE–, pretende que MORENA sea quien recabe esa información, sin que sea suficiente el derecho de autodeterminación que tiene para poder exigir cualquier medida a su alcance para el cumplimiento de las normas en los procesos electorales, ya que ello podría ser exigible únicamente a militantes o simpatizantes, lo cual no ocurre respecto de las personas ajenas que se limitan a producir, ofertar y vender diversos artículos vinculados al partido que no necesariamente tienen esa calidad.

Tema III. Indebida fundamentación y motivación, respecto de la identificación del beneficio partidista o electoral.

85. **Agravios.** Señala MORENA que la responsable parte de un planteamiento vago y genérico al afirmar que se deben cuantificar los gastos asociados con artículos utilitarios y/o textiles con los que acude nuestra militancia y simpatizantes a eventos del partido, aun cuando en su elaboración, distribución, comercialización o adquisición no haya tenido injerencia; sin embargo, pierde de vista, que el contexto de la consulta, en que durante los eventos de MORENA, acuden personas ajenas al partido a comercializar artículos como



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

gorras, tazas, peluches, plumas, playeras, entre otros, con elementos que pudieran asociarse a su movimiento, que no podría representar algún beneficio para efectos de fiscalización, partiendo de la base que son personas ajenas a dicho movimiento.

86. En ese sentido, con la respuesta lejos de atender sus inquietudes, no aclara de manera cierta y específica, cuáles serían los elementos gráficos o visuales con los que este tipo de artículos puedan llegar a ser considerados como un generador de un beneficio que pueda ser cuantificable para efectos de fiscalización, limitándose a referir que se cuantificarán cuando se tenga certeza de que son utilizados durante los eventos partidistas y electorales, conforme a lo previsto en el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización, a pesar que dicho artículo se refiere a propaganda asociada con campañas electorales, pero no con eventos estrictamente partidistas o de actividades ordinarias.

87. Agrega que, ante la vaguedad y ambigüedad de la respuesta de la responsable, MORENA no puede estar en condiciones de reportar en el Sistema Integral de Fiscalización, con efectos de verificación, qué artículos podrían considerarse con características definitorias de la propaganda político-electoral, durante un evento partidista o electoral, con la posibilidad de sanción, pues, no se precisa cuáles serían las características que debe tener la propaganda detectada entre los asistentes, lo cual además se traduce en una carga desproporcional y excesiva.

Tema IV. Violación al principio de exhaustividad y congruencia, respecto de las medidas a observar para el deslinde de gastos.

88. Agravios. MORENA refiere que la responsable no dio respuesta a su segundo planteamiento respecto a qué tipo de medida o acción sería exigible al partido para considerar eficaz un eventual deslinde sobre los artículos comercializados, que le representen un posible beneficio.

89. Ello, porque la responsable a lo largo del acuerdo reconoce su propia imposibilidad para frenar o prohibir la comercialización de los señalados artículos pero también exige que se presenten evidencias para poder analizar si MORENA consiguió el cese de dicha actividad, cuando lo que se pretendía con la consulta era que se estableciera qué tipo de acción debía realizarse para no generar una distorsión contable con los gastos reportados, con motivo de los artículos que la militancia y simpatizantes podrían llevar a los eventos del partido –sean adquiridos o no recientemente–, ya que por ejemplo bastaría con la solicitud de que los artículos no sean mostrados o llegar al extremo de retirarlos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

90. Como se advierte de los anteriores motivos de inconformidad, éstos redundan en la idea de la afectación en los principios de congruencia, indebida fundamentación y motivación y exhaustividad, dado que, a decir de MORENA, la responsable a partir de un acto que considera legal como la venta y comercialización de bienes por parte de personas ajenas al partido político y sostiene que escapa de su competencia prohibirlos, pero impone obligaciones con efectos de fiscalización por el supuesto beneficio, además de imponer el deber de deslindarse respecto de los gastos que genere dicha actividad, lo cual no corresponde ni es consistente con la consulta de origen sino además que se trata de una carga desproporcional y excesiva.

91. En ese sentido, los agravios serán estudiados de manera conjunta dada la estrecha relación que guardan entre sí.

92. Esta Sala Superior estima esencialmente **fundados** los agravios, dado que le asiste razón al partido político en cuanto que el acuerdo impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado y tampoco es exhaustivo, al no precisar con certeza y seguridad jurídica, las características o elementos que deben contener los bienes o productos utilitarios o propaganda comercializada entre particulares que porten las personas dentro de los eventos, que puedan implicar algún beneficio para el partido, así como tampoco se establecen razones que justifiquen cuándo y de qué manera el deslinde de dichas actividades podrá presentarse para que resulte eficaz.

Justificación

Marco jurídico

Sobre fundamentación y motivación.

93. Es criterio de este órgano jurisdiccional que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: 1) Por falta de fundamentación y motivación y, 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.

94. La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

95. En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

96. Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

97. En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la responsable, respecto del caso concreto.

98. Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

Respecto a la congruencia de las resoluciones.

99. En ese orden, la Sala Superior también ha considerado que, la congruencia debe estar en toda resolución. Ese principio tiene un ámbito externo, consistente en la plena coincidencia entre la litis planteada y lo resuelto, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. También tiene un ámbito interno, el cual exige que en la sentencia o resolución no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.¹⁰

100. De manera tal que, cuando el órgano jurisdiccional, en sus determinaciones, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o bien, cuando deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia, lo que vuelve a su fallo contrario a derecho. Dicho criterio se ha hecho extensivo a las resoluciones de las autoridades administrativas electorales.

Caso concreto

101. Como se anticipó, los agravios de MORENA relacionados con la falta de fundamentación y motivación y exhaustividad en cuanto al beneficio que pudiera recibir por la actividad de terceros que comercialicen o adquieran productos alusivos al partido político resultan **esencialmente fundados**, dado que, como se afirma, del acuerdo impugnado, no se desprende con certeza y seguridad jurídica qué elementos o características deberán reunir o contener los diversos bienes o productos utilitarios, que pudieran representar un beneficio en favor

¹⁰ Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

del partido político o de sus candidaturas; ello, al margen de que haya establecido que dicha actividad comercial fuera realizada por terceros y, por tanto, no podría limitar la actividad comercial.

102. En efecto, como lo afirma MORENA, no se advierte que la responsable haya expuesto con claridad y de manera consistente las razones que justificaban implementar una serie de lineamientos de cara a las actividades partidistas o políticas dentro de los diversos procesos que de manera inédita se han venido desarrollando por el partido político, así como los distintos hechos –también inusitados– relacionados con la venta o comercialización de bienes utilitarios que pudieran incidir de manera favorable a su plataforma política, ello, al margen de que haya establecido que dicha actividad comercial fuera realizada por terceros y por tanto no podía limitar la actividad comercial.

103. Para evidenciar los vicios alegados por MORENA, conviene tener presente que el partido formuló una Consulta, mediante escrito REPMORENAINE-135/2023, a saber:

➤ CONSULTA

“(…)

3. 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?

4. 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?

(…)”

104. Con motivo de la consulta y a pesar de que MORENA manifestó desistir de ella, la responsable consideró procedente emitir los lineamientos impugnados, para lo cual invocó el marco normativo aplicable relacionado con el financiamiento público de los partidos políticos, para realizar sus diversas actividades, tales como las ordinarias permanentes, las tendientes para la obtención del voto durante los procesos electorales, así como las de carácter específico.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

105. Para lo anterior, se basó en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización; señaló que esa ley establece las obligaciones de los partidos políticos para aplicar el financiamiento y que se deben de atender a los fines, además, indicó las definiciones y lo que se entiende por gasto ordinario, gasto de campaña, propaganda utilitaria, artículos promocionales utilitarios, propaganda de precampaña y propaganda electoral.

106. Además, mencionó que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales faculta al Instituto Nacional Electoral para realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos, así como de sus candidaturas, a fin de vigilar el origen y aplicación de los recursos.

107. De igual manera, la responsable señaló que el Reglamento de Fiscalización establece el procedimiento a efecto de que los partidos políticos se deslinden de la responsabilidad respecto de actos de terceros que puedan ser infracciones a la ley.¹¹

108. Por otra parte, refirió lo que se debe de entender por los conceptos de propaganda política y electoral, el concepto de emblema, el de marca, así como su uso y lo que se entiende por political branding, el cual tiene como objeto conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura y el liderazgo político.

109. Mencionó que la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial refiere y regula las marcas y lo que debe entenderse por estas: todo signo visible que distinga productos o servicios de la misma especie o clase y aquella que se encuentra registrada en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. Y, finalmente, a manera de conclusión determinó lo siguiente:

"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.

¹¹ Ello con base en los parámetros establecidos por esta Sala Superior en la Jurisprudencia 17/2013, de rubro: RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE".



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

- **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.*
 - *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.**
(...)

110. Así, de los lineamientos se colige que, ante la problemática de conocer los alcances que podía tener o la forma en que podía incidir la venta de artículos por parte de terceros ajenos al partido en los lugares de los eventos partidistas con emblemas, signos o rasgos identificables con el partido o sus candidaturas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró necesario



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

establecer que es posible recibir un beneficio derivado de esa actividad comercial, ello, con independencia de la participación del partido, pues a partir de ellos, pudiera generarse un posicionamiento de su plataforma política; cuestiones que al realizarse en cualquier momento, también debían fiscalizarse.

*111. En ese sentido, lo **fundado** de los agravios se debe a que existe un vicio de fundamentación y motivación, porque la responsable estableció una serie de parámetros dirigidos a contabilizar y verificar algún posible beneficio por el uso de diversos bienes utilitarios por los asistentes a eventos partidistas o electorales.*

112. Sin embargo, como lo afirma MORENA, en el acuerdo recurrido no se advierte qué características o elementos deberán considerarse para estimar que serán objeto de fiscalización los artículos comercializados como propaganda política o electoral, por particulares o personas ajenas al o a los partidos políticos.

113. Es decir, de lo considerado y conclusiones de la responsable, no se puede determinar de manera clara qué características o elementos deben considerarse para que, en cualquier evento partidista o electoral, la venta, exhibición o comercialización de artículos utilitarios o algún otro que posea la propaganda política o electoral, pudieran representar un beneficio directo o indirecto al propio partido político, sus representantes, candidaturas o militancia.

114. En efecto, tal como lo sostiene MORENA, de los lineamientos establecidos por la responsable no se advierte de manera clara y específica, cuáles serían los elementos gráficos o visuales que podrían generar un beneficio y, por ende, darían lugar a ser reportados y, por ende, fiscalizados.

115. En el mismo sentido, en el acuerdo impugnado no se justificó cuál es beneficio, directo o indirecto, que la responsable estimó podrían recibir los partidos políticos derivado de la comercialización de productos que pudieran identificarse con los partidos o sus candidaturas, por parte de personas ajenas a ellos. Tal aspecto es relevante, porque la identificación clara de un beneficio es lo que podría justificar la fiscalización de los productos utilitarios.

116. Al respecto, debe tenerse en cuenta que podrían darse una serie de supuestos fácticos en los que los lineamientos impugnados resultarían insuficientes para saber cómo se ejercería la fiscalización. Sólo de manera ejemplificativa, pueden citarse los casos en los que no sea posible identificar si los productos fueron adquiridos en las inmediaciones o en el lugar del evento partidista o político, más aún si estos fueron elaborados por las personas en lo individual, de manera artesanal, o bien que pudieran resultar adquiridos a través de toda la gama de comercialización existente en línea o en internet y a través



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

de las diversas plataformas; sin dejar fuera aquellos casos en los que exista duda de que se pudiera estar frente a un acto de propaganda o llamamiento al voto.

117. De ahí que, al no poderse determinar qué bienes deberán considerarse ni cuál es el beneficio que los partidos obtendrían de ellos, así como tampoco qué productos promocionales utilitarios o con propaganda política y/o electoral podrían estimarse como hallazgos con fines de fiscalización y una eventual sanción, se afectan los principios de certeza y seguridad jurídica.

118. Sin que pase inadvertido que en el apartado (sic) relativo al marco normativo la responsable haya retomado y/o parafraseado las normas legales y reglamentarias en las que se definen, entre otros conceptos, la propaganda política y electoral. No obstante, en el caso concreto, ello resulta insuficiente para considerar colmados los requisitos de fundamentación y motivación, pues la autoridad responsable intentó reglamentar cuestiones que no se resuelven con la sola aplicación de las normas legales y reglamentarias ya existentes. En ese sentido, era menester que se precisaran los elementos suficientes para saber con certeza cuáles son las características concretas a partir de las cuales se determinaría qué productos o artículos utilitarios serían objeto de fiscalización y cuál es el beneficio concreto que supuestamente obtienen los partidos políticos derivado de la comercialización de tales productos, aunque las operaciones comerciales sean llevadas a cabo por personas ajenas a ellos.

*119. En ese sentido, en vía de consecuencia, también resultan **fundados** los agravios dirigidos a cuestionar por vicios propios las características y acciones que deberían implementarse para darle eficacia del **deslinde** impuesto a los sujetos obligados, con el fin de evitar la responsabilidad.*

120. Lo anterior, tomando en cuenta que, al no establecerse parámetros para poder identificar los productos que podrían ser objeto de fiscalización ni cuál es el beneficio que recibe el partido o sus candidaturas, tampoco podría determinarse en qué momento podría considerarse eficaz el deslinde, pues podría suceder que durante las visitas de verificación que pueda realizar el Instituto Nacional Electoral, exista la posibilidad de deslindarse; sin embargo, atendiendo a los parámetros establecidos en el acuerdo impugnado, para considerarse jurídico, oportuno, idóneo y eficaz,¹² deberá presentarse por escrito ante la Unidad Técnica de Fiscalización o través de las Juntas Distritales o Locales, en cualquier momento y/o hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones, lo cual, en sí mismo, no permite garantizar que producirá un efecto que pudiera evitar alguna responsabilidad de los sujetos obligados.

¹² En términos del artículo 212 del Reglamento de Fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

121. *Lo anterior es relevante y trasciende en la falta de certeza sobre qué mecanismos deberán implementar los partidos políticos para sustentar el deslinde, incluso en el ámbito de sus derechos de autoorganización y determinación.*

122. *Máxime, si se tiene en cuenta que la propia autoridad responsable reconoció expresamente que ni las autoridades electorales ni los partidos políticos pueden realizar actos para inhibir actos de naturaleza comercial.*

123. *En consecuencia, al advertirse que la autoridad responsable no fundó ni motivó su determinación ni tampoco fue exhaustiva, procede **revocar** el acuerdo impugnado. En el entendido de que, ante los vicios advertidos, esta Sala Superior no puede calificar en este momento si es legal considerar fiscalizables los productos o artículos utilitarios comercializados por terceros ajenos a los partidos políticos en los lugares donde se llevan a cabo actos políticos o electorales.*

Efectos.

124. *En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir un nuevo acuerdo en el que deberá establecer los elementos que permitan advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización, cuál es el beneficio concreto que obtienen los partidos políticos con la comercialización de esos productos por parte de terceros ajenos a ellos y qué acciones deben llevar a cabo los partidos políticos para deslindarse eficazmente de esos hechos.*

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. *Se **revoca** el acuerdo impugnado para los efectos precisados en esta ejecutoria.*

NOTIFÍQUESE, *como en derecho corresponda.*

(...)

XIII. Notificación de la sentencia. El 25 de agosto de 2023, fue notificada la sentencia SUP-RAP-158/2023, a esta autoridad para su cumplimiento.

XIV. Cumplimiento. Por lo anterior, con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 199, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y toda vez que conforme al artículo



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, presentándose el proyecto de mérito.

CONSIDERANDOS

1. Competencia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, de la CPEUM 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, paridad 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:

ACUERDO

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



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

P R E S E N T E

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. 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?***

(…)”

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

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

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 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 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,



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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 aquellos 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 que se otorga como prerrogativa a 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.

En ese contexto, es menester señalar que el artículo 72 numeral 2 de la LGPP describe cuáles serán considerados como rubros de gasto ordinario, entre los cuales están 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, indica qué se entiende como gastos de campaña, encontrándose entre ellos, **los gastos de propaganda realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.**

En concordancia, el artículo 204 del RF, determina que la **propaganda utilitaria son todos aquellos artículos promocionales utilitarios que contengan imágenes,**



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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, estos 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 aquellos 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 referido 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 persona 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.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

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.*
 - 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.*



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- 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 contiene, o al partido político."*

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

Sirve de apoyo a lo anterior, lo establecido en la Jurisprudencia 17/2010² del TEPJF, de rubro "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE", de

² 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



CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

Instituto Nacional Electoral CONSEJO GENERAL

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**³: 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 que 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*?
- E. Libertad de comercio

A. Concepto de propaganda política y electoral.

Deviene imperante resaltar que la propaganda electoral adquiere una importancia decisiva en los procesos electorales, toda vez que se trata de una actividad que influye en la selección de los gobernantes. Por tanto, resulta relevante definir dicho concepto: la palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar. Persigue influir en la opinión de la ciudadanía para que adopten determinadas conductas; es decir, supone un

³ Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. <https://dle.rae.es/eficacia>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas, influyen en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera.

En ese sentido, el artículo 72 de la LGPP establece que 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.

El artículo 209, numeral 3 de la LGIPE 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 la 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 lema⁴.

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,

⁴ Jurisprudencia 34/2010. EMBLEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES. CONCEPTO.



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

obras literarias y artísticas, así como símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio⁵.

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.

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.

⁵ 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



CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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.

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 tercero⁶, 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 ésta⁷.

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, dentro del territorio nacional.

D. ¿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 propaganda⁸.

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.

⁶ Véase artículo 243 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial.

⁷ Véase artículo 250 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial.

⁸ 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

La práctica actual del *branding* se apoya en cinco elementos: posicionamiento, historia, diseño, precio y relación con el consumidor⁹.

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 votante puede verse en un contexto similar al de un consumidor en el mercado comercial¹⁰.

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 competencia¹¹.

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.

⁹ Ídem.

¹⁰ Pich, C. (2012). *Evolution of Political Branding: Typologies, Diverse Settings and Future Research*. Consultado en http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/38033/1/1206480_Pich.pdf el treinta de mayo de dos mil veintidós.

¹¹ 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

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 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]

E. Libertad de comercio.

El doctor Humberto Briseño Sierra¹², señala que *la libertad de comercio se refiere a la posibilidad jurídica de efectuar la intermediación lucrativa. Ni toda operación económica esta permitida, ni el comerciante puede extralimitar su intervención. No está autorizada la comercialización de ciertos bienes o servicios que las leyes del país se encargan de precisar. De esta manera resulta que en determinado Estado*

¹² En su obra "Libertad de comercio, competencia desleal y las cámaras de comercio". Consultable en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/27186/24533>



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

no es jurídicamente factible comerciar con productos petroquímicos primarios, en tanto que en otro se contempla una situación distinta y hasta contraria.

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?***, se hace de su conocimiento que la venta de productos en los alrededores de eventos públicos del partido Morena no causa beneficio económico alguno ni para el partido político, ni sus representantes o candidaturas, ya que la comercialización de dichos productos en este caso, corresponde a terceras personas y, para que estas puedan considerarse como un beneficio de posicionamiento de imagen para el partido deben contar con elementos alusivos a una precandidatura o candidatura o partido político en específico, además de que sean de características distintas a los utilitarios que se lleguen a repartir en los eventos. Lo anterior al tenor de las consideraciones siguientes:

Sirve de apoyo a lo anterior, lo establecido en la Jurisprudencia 37/2010¹³ del TEPJF, de rubro "PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA", de la que se desprende que en términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

¹³ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

No se omite señalar que, en términos de lo señalado por el TEPJF en la sentencia SUP-JIN-359/2012, se definen los términos <<propaganda>> y <<utilitario>> de la manera siguiente:

“Conforme a lo indicado, es evidente que los partidos están autorizados legalmente para distribuir propaganda utilitaria y otras de características similares en las campañas electorales para hacer proselitismo político a su favor.

Debe señalarse, que el artículo 229 invocado con antelación, no establece lo que debe entenderse por propaganda utilitaria, de ahí que sea necesario determinar el alcance de dicha expresión.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su 22ª edición (2001), define los términos de “propaganda” y “utilitario” de la siguiente forma:

Propaganda. (Del lat. propaganda, que ha de ser propagada). 1. f. Acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores. 2. f. Textos, trabajos y medios empleados para este fin. 3. f. Congregación de cardenales nominada De propaganda fide, para difundir la religión católica.

4. f. Asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc.

Utilitario, ria. 1. adj. Perteneciente o relativo al utilitarismo (ll actitud que valora exageradamente la utilidad y antepone a todo su consecución). 2. m. coche utilitario.

Utilidad. (Del lat. utilitas, -ātis). 1. f. Cualidad de útil. 2. f. Provecho, conveniencia, interés o fruto que se saca de algo.

Útil. (Del lat. utilis). 1. adj. Que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés. 2. adj. Que puede servir y aprovechar en alguna línea. 3. V. dominio útil. 4. Der. aplícase al tiempo o días hábiles de un término señalado por la ley o la costumbre, no contándose aquellos en que no se puede actuar. Fuera del lenguaje jurídico se entiende a otras materias y asuntos. 5. m. calidad de útil.

Una perspectiva más especializada de la locución propaganda la concibe como: “Es una forma de comunicación persuasiva que trata de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una organización, individuo o causa”.¹⁴

¹⁴ Cf. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999.



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

De las definiciones que anteceden es factible desprender que el vocablo propaganda tiene un uso común y uno especializado. El primero, se entiende como la acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores, mientras que el especializado en materia electoral, la propaganda es concebida como una forma de comunicación persuasiva que trata de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una organización, individuo o causa, que en materia electoral vinculada con propaganda de campaña electoral, tendría como objeto influir en la opinión de los gobernados y posibles electores en la elección de los representantes populares.

A su vez, por utilitario, se debe de comprender a cualquier artículo que genere provecho o beneficio para quien lo recibe, de donde podemos concluir que los bienes utilitarios son aquellos que tiene un valor de uso.

Esto es, que pueden ser usados o utilizados con posterioridad al momento de su entrega, ya sea que se trate de utensilios de uso personal, para el hogar, prendas de vestir, accesorios deportivos, etcétera.

De esta manera, por propaganda utilitaria electoral se debe de entender cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuya finalidad consista en persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o candidato que lo distribuye, en tanto lleva incorporada la difusión de la imagen de éstos y, en su caso, de las propuestas de gobierno; por tanto, debe contener imágenes, signos, emblemas y expresiones a través de los cuales se pueda advertir una plena identificación con el partido y sus candidatos, para que entonces válidamente se pueda afirmar que se distribuyó con la finalidad de promover dichas candidaturas y persuadir a la ciudadanía para que sufragaran a su favor.”

Robustecen lo anterior, lo sustentado por la Sala Superior del TEPJF, en las sentencias siguientes:

- SUP-REP-649/2018:

*“(…) los artículos promocionales utilitarios son aquellos objetos útiles donde se plasman imágenes, signos, emblemas y expresiones con las que los partidos políticos, coalición o candidatos, pretenden difundir su imagen y propuestas política, pero que, además, per se, **revisten una utilidad continua y que no se agota en un uso al poseedor**; de ahí que el carácter de estos últimos no se adquiera por las imágenes e impresiones plasmadas en ellos, sino por la **cualidad de útil que representan a su poseedor, dado que el objeto, per se, tiene un uso que se prolonga en el tiempo y no se agota al ser usado en una única ocasión.***



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

En el contexto, el concepto “utilitario” contemplado en la norma, hace referencia a una cualidad de “útil”, que es el adjetivo de algo que produce un provecho, comodidad, fruto o interés, o que puede servir y aprovecharse.”

- SUP-PSC-105/2015:

*“En ese sentido, lo relevante de esta porción normativa se refiere a la expresión “**utilitarios**”, incorporada recientemente con motivo de la expedición de la Ley Electoral.*

*Así, en el contexto en que se contiene la palabra “**utilitario**”, se hace referencia a tener la cualidad de “**útil**”, es decir, “**que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés**”.*

*Por tanto, la expresión “**artículo promocional utilitario**”, debe entenderse como una cosa o mercancía que tiene como finalidad dar a conocer algo y que a la par, por sí mismo trae o produce sustancialmente un provecho, comodidad, fruto o interés; esto es, para que un artículo sea promocional “**utilitario**”, no es suficiente que promueva o promocióne algo, sino que se trata de aquellos productos que cumplen con esa característica de utilidad, los cuales, acorde con el artículo 204 del Reglamento de Fiscalización del INE consisten en: banderas, banderines, gorras, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares.*

En esa tesitura, pese a que la Ley Electoral no establece específicamente cuáles son los artículos promocionales utilitarios, del análisis gramatical referido en párrafos que anteceden y de su referencia funcional con el Reglamento de Fiscalización, se concluye que la propaganda electoral será considerada como tal cuando el artículo cumpla con ese fin de traer o producir un provecho, comodidad, fruto o interés a la persona que los recibe.”

En consecuencia, puede entenderse por propaganda utilitaria electoral como cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuyo objetivo es dar a conocer una plataforma o ideología política, en virtud de la exposición de sus imágenes, emblemas, signos, expresiones, representantes y candidaturas, a través de los cuales se advierta una identificación con el partido político o la persona de que se trata, a efecto de persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o persona candidata que lo distribuye.

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Dicho esto, se considerará que dichos artículos constituyen propaganda electoral, cuando estos difundan la imagen de las personas precandidatas y candidatas y que además identifique a un partido político o coalición, ello, por contener información como el nombre del partido, su logo y su eslogan.

Es menester resaltar que, cada caso particular será analizado de acuerdo con sus características específicas, verificando los hechos contra la normativa aplicable, a efecto de verificar, en primer término, si es o no propaganda electoral, así como el tipo de imágenes, diseños o emblemas que divulguen y la plataforma política con la que pretendan vincularse con el electorado, haciendo hincapié en que la inclusión de alguna imagen alusiva a la candidatura postulada, implica un acto de propaganda, ello, de conformidad con la Jurisprudencia 5/2021, que a la letra determina:

“BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO, SALVO QUE A NIVEL LOCAL EL LEGISLADOR LO AUTORICE.- El artículo 242, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que por propaganda se entiende 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. ***Dentro de los mecanismos actuales para realizar propaganda electoral, cobra gran importancia la proyección de la figura o imagen de los candidatos, con el objeto de resaltar su personalidad individual, sus atributos personales, sus aptitudes, sus hábitos y costumbres, e incluso algunas cuestiones más individualizadas, que llegan a comprender hasta la forma de vestir, arreglo personal, etcétera, convirtiéndolos así, cada vez más, en figuras centrales o preponderantes de sus pretensiones en los procesos electorales, lo cual se ve intensificado durante el período de campaña electoral y tiende a producir un efecto el día de la jornada electoral. En estas condiciones, salvo los casos en que en uso de su libertad de configuración legislativa los congresos locales lo autoricen, cualquier elemento alusivo al candidato que se presente a la ciudadanía ejercerá influencia, necesariamente, en alguna medida, en la***



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

formación de la convicción del electorado; de modo que una figura, fotografía, u otro elemento alusivo al candidato impresa en las boletas electorales puede tener eficacia en ese sentido, por la calidad de sus destinatarios, toda vez que tendría que ser vista por todos y cada uno de los electores en el momento de mayor importancia para los comicios, como es el inmediato a la determinación y ejecución final del voto, produciéndose el efecto propagandístico, en razón a que, asociada tal imagen a otros elementos de esa misma naturaleza generados durante la campaña, contribuye a la inducción en la emisión del voto a favor de quien ostentara la figura, fotografía u otro elemento similar, el día de la jornada electoral, y esta situación violaría el artículo 251, apartados 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se prevé que las campañas electorales deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral, así como que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Sexta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-38/99 y acumulados.—Recurrentes: Democracia Social Partido Político Nacional y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—7 de enero de 2000.—Mayoría de seis votos.— Ponente: Leonel Castillo González.—Disidente: José Luis de la Peza.—Secretario: Arturo Fonseca Mendoza.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUPJDC-223/2018.—Actora: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—25 de abril de 2018.—Unanimidad de votos, con el voto razonado de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez.—Ponente: Indalfer Infante Gonzales.—Secretarios: Eduardo Jacobo Nieto García y Olive Bahena Verástegui.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUPJDC-436/2021.—Actor: Samuel Alejandro García Sepúlveda.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.—7 de abril de 2021.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Secretarios: Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Juan Guillermo Casillas Guevara y Alan Daniel López Vargas.”

Aunado a lo anterior para actualizar una infracción por la distribución de utilitarios ajenos al partido, se requiere que la autoridad observe un mensaje explícito e inequívoco en ellos, para advertir un beneficio electoral específico; o que realice un



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

análisis bajo criterios objetivos que permita concluir la existencia de un beneficio electoral.

Así, en el presente caso, de manera análoga se debe analizar el elemento subjetivo de la propaganda (utilitario) que se comercialice en las inmediaciones de los eventos partidistas y/o electorales y que la finalidad de la distribución y/o compraventa de los utilitarios esté relacionada con el llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o partido, o la solicitud de cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.

Por lo anterior, 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 y/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, 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**, pues la presente determinación únicamente se limita a precisar si en materia de fiscalización electoral, la venta de artículos con alusiones emblemas, signos, precandidaturas, candidaturas o partido o coalición, o al llamado al voto en favor de cierta precandidatura y/o candidatura les genera a los actores políticos un beneficio que debe ser cuantificado, máxime que como se precisó la libertad de comercio no es irrestricta, sino que existen ciertos límites a dicha libertad.

En este sentido, 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



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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 redituales, 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 ante el electorado, y en el caso específico si dicha propaganda va encaminada a cierta candidatura.

Derivado de lo anterior, con la finalidad de salvaguardar el principio rector de **equidad en la contienda electoral**, 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 sean de características idénticas a los detectados a la venta y **guarden relación con alguna candidatura y sean utilizados durante la realización de eventos partidarios y electorales.**

Debe señalarse que, en virtud del objetivo que persigue la propaganda electoral o institucional de posicionarse ante el electorado, mediante la presentación de sus candidaturas e ideología política para influenciar en la emisión del voto, resulta evidente el beneficio de carácter político electoral, el cual debe cuantificarse, algo similar sucede cuando se contabilizan flyers o posters difundidos por simpatizantes en un evento o mitin, lo que, si bien puede suceder sin la intervención del partido político, sin embargo ante su distribución es que tiene el deber de vigilar.

De tal modo, se precisa, 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, los cuales son el nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, que permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos.**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

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 al electorado **y no se deslinda de ello**, los partidos políticos y los participantes en un proceso electoral se encuentran obligados a registrarlo en su 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 verificación¹⁵ 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.

Las visitas de verificación permiten a la UTF tener mayor certeza respecto al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto. Dicha facultad admite allegarse de información que pueda ser cotejada con la reportada por los sujetos obligados, contando así con un parámetro que pueda ser contrastado y genere una verificación integral y eficaz.

Por tanto, los resultados de las visitas de verificación deben de ser evaluados como elementos con pleno valor probatorio, que dotan de certeza a la autoridad sobre la existencia de lo detectado, pues se trata de un documento emitido por una autoridad pública en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, la autoridad electoral, no estará limitada de allegarse de información solo de las actas de verificación, sino que tiene a su alcance diversos mecanismos, como el monitoreo¹⁶ de propaganda, los propios informes de los partidos políticos, procedimientos sancionadores, vistas, así como la aplicación de cualquier otro procedimiento a través del cual se analice la existencia de propaganda utilitaria a

¹⁵ **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.

¹⁶ 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.*



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

efecto de revisar si el total de ella se encuentra registrada en el SIF y con ello preservar los principios de la fiscalización.

Por tanto, si de las visitas de verificación se advierte un número discordante entre lo registrado en el SIF y lo asentado en el acta de verificación, 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 aquellos que sean detectados entre los asistentes de un evento partidista o electoral que a partir de sus características de propaganda política o electoral estén relacionados con emblemas, signos, estén relacionados con el llamado expreso al voto en contra o a favor de una precandidatura, candidatura o partido o coalición, o que hagan un llamado expreso al voto en contra o a favor de estos, además de que sean de características distintas a las del propio evento, no así por la sola venta 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 se actuará dentro del marco legal electoral con el que se cuenta para acreditar o no el posible beneficio en favor de un partido político.

En concatenación con lo señalado con la Tesis LXIII/2015, que señala:

GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN. Del contenido de los artículos 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, y 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un



CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

Instituto Nacional Electoral CONSEJO GENERAL

partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial. En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.

Quinta Época

Recurso de apelación. SUP-RAP-277/2015 y acumulados.—Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Nacional Electoral y otras.—7 de agosto de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Ausente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Alejandro Olvera Acevedo y Rodrigo Quezada Goncen.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 88 y 89.

[Énfasis añadido]

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.

A este respecto es de explorado derecho que los sujetos obligados deben controlar las entradas y salidas de la propaganda, conforme se dispone en el artículo 77 del Reglamento de Fiscalización, con lo que, se encuentran obligados a tener un control



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de la propaganda que distribuyen en los eventos, por lo que es posible identificar aquella propaganda que es adicional a la distribuida. El control contenido en el artículo de referencia permitirá de igual manera al sujeto obligado acreditar el reporte adecuado de propaganda en sus eventos y a la Unidad Técnica de Fiscalización adminicular a las probanzas obtenidas en la ejecución de sus procedimientos y técnicas de auditoría e investigación.

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 de un evento partidista o electoral) con la exposición y divulgación de sus emblemas, leyendas, emblemas, frases, signos, representantes, personas candidatas y militantes y que a partir de sus características esté relacionada con el llamado expreso al voto en contra o a favor de una precandidatura, candidatura, partido o coalición, 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, realizando acciones previas y/o durante la celebración de eventos los partidistas y electorales, 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, 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



CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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, 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 o campaña no reconocido como propio, deberá 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, órganos desconcentrados del INE o bien con el verificador durante el desarrollo de la visita de



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

verificación, ello puede ocurrir en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones (oportuno).

- 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 que no transgredan el derecho al libre comercio y generen la posibilidad cierta de 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, siempre velando por el derecho al libre comercio, pues como se ha dicho el INE carece de facultades para esa restricción, es decir los actos eficaces son responsabilidad de los partidos políticos.

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, existió la pretensión de 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, toda vez que, tanto los partidos políticos, como esta autoridad, carecen de facultades para limitar el libre comercio.

En ese sentido, es relevante destacar que la omisión en la realización de acciones efectivas tiene como consecuencia la continuidad de actos posiblemente irregulares, bajo el consentimiento tácito del partido, por la omisión de generar condiciones para el cese de los actos en comento.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

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 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.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

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 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.

No obstante lo anterior, con la finalidad de orientar a los sujetos obligados en materia de fiscalización electoral, es que se sugiere dirigirse a las autoridades que regulen las actividades administrativas, mercantiles y/o comerciales en cada entidad, para solicitar el retiro o reubicación de las personas que realizan actos de comercio de artículos en la vía pública, que apoyen a una cierta candidatura, esto con la finalidad de evitar que dichos artículos sean difundidos en las inmediaciones cercanas a los lugares en que se estén llevando a cabo eventos electorales.

Lo anterior, pues las acciones que lleven a cabo generarían las evidencias necesarias para que la autoridad fiscalizadora analice si su actuar fue eficaz para el cese del beneficio que se produciría con la venta de artículos utilitarios, y en su caso los remita en el momento procesal oportuno a esta autoridad para que se realice el análisis correspondiente.

Dichas acciones no son limitativas, pues el partido se encuentra en libertad de realizar cualquier otra acción que lleve al mismo resultado, que no es otro que la exposición de la imagen del partido y de sus candidaturas, genere una inequidad en la contienda electoral.

Las acciones que pudieran realizarse, a fin de detener la conducta, de manera enunciativa, más no limitativa, son las siguientes:

- a) Por la vía civil, demandas por la exhibición y/o uso de la imagen de una persona sin su consentimiento, ya que se violentan derechos inherentes de su personalidad, mediante la figura de daño moral como causa de responsabilidad civil contractual y extracontractual. La consecuencia jurídica del daño a la imagen y a la voz es la reparación del daño.
- b) Si se están vendiendo productos en las inmediaciones de los eventos de campaña y el partido no puede detener personalmente dichos actos, puede solicitar a las autoridades municipales, retirarlos por no contar con algún tipo de licencia y/o permiso para ejercer la venta en vía pública.



CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

Instituto Nacional Electoral CONSEJO GENERAL

- c) La emisión de algún comunicado o spot en donde se exhorte a los militantes y simpatizantes a evitar la compraventa de utilitarios que contengan el nombre del partido político, su logotipo, propuestas de campaña o una candidatura, además de emblemas, signos o rasgos que hagan identificable a un partido político.
- d) Identificar a los productores y vendedores, de la propaganda utilitaria, con la finalidad de invitarlos a dejar de producir y comercializar dicha propaganda, en aras de salvaguardar los principios rectores en materia electoral.
- e) En el caso de los espacios donde se controle el acceso por el partido, este puede exigir se retiren.

Por lo que, para hacer efectivo del deslinde, 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 entre particulares que contienen elementos que permiten su identificación y vinculación con el partido político lo cierto es que los utilitarios que a partir de sus características de propaganda electoral, estén relacionados con una precandidatura, candidatura, partido o coalición, **o que hagan llamado expreso al voto en contra o a favor de estos**, existe un beneficio por la exposición y divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas precandidatas, candidatas, partido o coalición, en virtud de la caracterización y conexión que se genera con su plataforma política, para tal efecto, deberá analizarse si la propaganda cumple con los elementos de finalidad, temporalidad y territorialidad.
 - Que cuando se detecté la venta, exhibición o comercialización de **artículos utilitarios** o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral **que a partir de sus características esté relacionada con emblemas, signos, una**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023

precandidatura, candidatura, partido o coalición, o que hagan un llamado expreso al voto en contra o a favor de estos, por terceros ajenos a los sujetos obligados, en el marco de los mecanismos de verificación de la autoridad electoral, para cuantificar si éstos le generan un beneficio se deberá atender a lo siguiente:

- Contabilizar la propaganda utilitaria que contenga características definitorias de propaganda política o electoral y que previamente se haya identificado a la venta durante el desarrollo del evento, visible entre los asistentes en un evento partidista o electoral.
 - Posteriormente, la UTF verificará en el SIF si los sujetos obligados registraron propaganda utilitaria 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, 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 las medidas o acciones válidas para deslindar de responsabilidad a un partido político deberán ser eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por lo que, la adopción de estas medidas son necesarias para evitar acciones contrarias a la ley electoral.

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.



**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO EXP.SUP-RAP-158/2023**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

CUARTO. Se instruye a la Dirección Jurídica de este Instituto, para que informe a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cumplimiento a lo ordenado en el recurso **SUP-RAP-158/2023**, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación del presente acuerdo.

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 7 de diciembre 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 Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montañó 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**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA**