



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

Ciudad de México, 19 de abril de 2024.

**LIC. JUAN MIGUEL CASTRO RENDÓN,
REPRESENTANTE PROPIETARIO DE MOVIMIENTO
CIUDADANO ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.**

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

PRESENTE

Con fundamento en los artículos 192, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización, se da respuesta a la consulta, recibida el catorce de abril de dos mil veinticuatro.

I. Consulta

Mediante escrito identificado con número MC-INE-342/2024 del doce de abril de dos mil veinticuatro, realizó una consulta cuya parte conducente se transcribe a continuación:

"(...)

Por medio del presente respetuosamente acudo a esta autoridad con la finalidad de resolver determinados cuestionamientos relacionados con la propaganda de los partidos políticos nacionales, realizada en el marco de los llamados "procesos políticos inéditos" y su impacto en las campañas electorales; por lo que, con el afán de resolverlos y tener certeza y seguridad jurídica al respecto, tenemos a bien formular esta consulta, con base en lo siguiente:

(...)

En suma, a lo anterior, en el ejercicio de la facultad fiscalizadora de esa autoridad electoral nacional, en el marco de la revisión de ingresos y gastos de precampaña de las precandidaturas a cargos federales y locales, se observaron hallazgos relativos a propaganda relacionada con los procesos políticos de los partidos políticos, exhibida en ese periodo electoral, cuyos gastos no fueron reportados por los sujetos obligados. La Comisión de Fiscalización y posteriormente el Consejo General determinaron que esa propaganda generó un beneficio directo a los partidos políticos y diversas precandidaturas referidos en la propaganda, al posicionarlas frente a la ciudadanía y tener un impacto ante ésta, motivo por el cual se sancionó como gasto no reportado y el monto del beneficio se sumó a los gastos de las precampañas atinentes.

(...)

1. *En los monitoreos y visitas de verificación que realiza la Unidad Técnica de Fiscalización, durante las campañas electorales, ¿se consideran como hallazgos de esa etapa del proceso electoral, la propaganda relativa a los procesos políticos o similares de los partidos políticos nacionales que se localice durante ese periodo?*
2. *¿La propaganda relativa a los procesos políticos o similares que permanezca o se localice durante el periodo de campaña se considera que genera un beneficio a las campañas electorales y los partidos políticos a los que se refiera dicha propaganda?*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

3. *¿Cuáles son los criterios o elementos que se consideran para determinar si la propaganda de los procesos políticos o similares genera un beneficio a una campaña electoral y/o un partido o partidos políticos?*
4. *¿Cómo se cuantificará ese beneficio? ¿se sumará al gasto de campaña y topes respectivos del o los partidos políticos o coalición y/o candidaturas a la que pertenece la propaganda de los procesos políticos o similares localizada durante la etapa de campaña? (...)*

Al respecto, de la lectura integral al escrito de consulta, esta Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) advierte, que el Representante Propietario del Partido Movimiento Ciudadano (en adelante MC), realiza diversos cuestionamientos respecto a los hallazgos detectados en el monitoreo y visitas de verificación durante el periodo de precampaña en relación con la propaganda inherente a procesos políticos y su impacto durante el periodo de campaña.

II. Marco normativo

El artículo 41, base II, párrafos primero y penúltimo de la CPEUM señala que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará su financiamiento debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; toda vez que, el financiamiento para los partidos políticos se compone 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, la ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

El carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos, y con ello, el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, 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.

Asimismo, el referido artículo 41, párrafo segundo, Base V de la citada CPEUM, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) y de los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante OPLE).

En otra tesitura, los artículos 32, numeral 1, inciso a), fracción VI y 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), precisa que es atribución del INE fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos en términos de los procedimientos previstos por la ley de conformidad con las obligaciones dispuestas en la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP); atribución que se encuentra a cargo del Consejo General del INE (en adelante CG) y la ejerce por conducto de la Comisión de Fiscalización (en adelante COF).

Asimismo, en los artículos 196, numeral 1, 428, numeral 1, inciso d), y 430 de la LGIPE, se establece que la UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

informes de ingresos y egresos que presenten los partidos políticos, las personas aspirantes a candidaturas independientes; así como candidaturas independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

En términos de lo señalado en el artículo 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, corresponde a la UTF, vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos de los partidos políticos, así como requerir información complementaria respecto de los apartados de los informes de ingresos y gastos o documentación comprobatoria o de cualquier otro aspecto vinculado.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 207 de la LGIPE, el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la CPEUM y la LGIPE, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como las personas ciudadanas, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federal.

Por su parte, el artículo 208 de la LGIPE, refiere las etapas en que se divide el proceso electoral lo que permite identificar en forma clara el momento en que debe desarrollarse cada una de las actividades tendientes a la obtención del voto; en ese sentido, el artículo 210 numeral 1 de la ley en comento, señala que la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, debiendo de ser retirada o finalizar su distribución tres días antes de la jornada electoral.

Por su parte, el artículo 242, numerales 1 y 2 de la LGIPE, define a la campaña electoral como el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, señalando además, que la propaganda electoral se conforma por 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.

En ese orden de ideas, el artículo 243, numerales 1 y 2, inciso a) LGIPE prevé que los gastos realizados por los partidos políticos, las coaliciones y las personas candidatas, no podrán exceder los topes que para cada elección acuerde el CG, debiéndose considerar dentro de los topes de gastos los inherentes a los gastos de propaganda realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

Por lo anterior, el artículo 79, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP) constriñe a los partidos políticos a presentar los informes de precampaña y campaña, señalando aquellas reglas que deben cumplir.

En este sentido la UTF, como órgano especializado en la fiscalización electoral, cuenta con el respaldo legal y las facultades necesarias para llevar a cabo estos procedimientos de fiscalización y realizar las verificaciones correspondientes, con el fin de obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada, a efecto de que dichos hallazgos sean reportados en los informes correspondientes.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

De esta manera, el artículo 298 del Reglamento de Fiscalización (en adelante RF) define a la visita de verificación como la diligencia administrativa ordenada por la Comisión de Fiscalización (en lo subsecuente COF) con el objeto de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y partidos políticos.

En sumatoria, el artículo 300 numeral 1, inciso a) del RF señala como una modalidad de las visitas de verificación las relacionadas con actividades y eventos realizados en etapas de precampaña, obtención del apoyo de la ciudadanía y campaña.

Cabe precisar que los artículos 302 y 303 del RF disponen la metodología de las visitas de verificación en lo concerniente a la selección de muestra y las facultades y términos en que serán desahogadas las diligencias.

Ahora bien, cabe referir que los artículos 318, 319 y 320 del RF disponen lo concerniente a las gestiones de monitoreo que la COF realiza a través de la UTF en diarios, revistas y otros medios impresos, así como, de espectaculares y de propaganda ajena a este rubro que se sitúa en vía pública.

Siguiendo el contexto, mediante sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de julio de dos mil veintitrés, el CG del INE aprobó el acuerdo INE/CG448/2023¹ respecto a los lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en las sentencias SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 (en adelante Lineamientos Generales).

Finalmente, el veinticinco de agosto de dos mil veintitrés el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG502/2023² por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos, correspondientes a los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, precampañas y campañas de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de estos.

III. Caso concreto

De conformidad con el marco legal aplicable, respecto a los monitoreos y visitas de verificación que realiza la UTF durante el periodo de campaña y que guardan relación con **los puntos de su consulta** marcados con los numerales **1 y 2**, se informa, que, con el propósito de regular y fiscalizar los procesos políticos y en aras de salvaguardar los principios rectores de la función electoral, el CG del INE mediante acuerdo INE/CG448/2023 emitió los Lineamientos Generales siendo de observancia general y obligatoria para los Partidos Políticos Nacionales, que en su artículo 7 establece las directrices de los actos, actividades y propaganda que realizan los partidos políticos y cualquier persona cuya naturaleza y finalidad sea establecer una estrategia encaminada a posicionar y/o definir liderazgos políticos, que podrían ostentar una precandidatura o candidatura en el proceso electoral, así como aquellos otros procesos que sean similares, siendo las siguientes:

¹ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/44771>

² <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152956/CGor202308-25-ap-12.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

“(...)

Artículo 7. Los actos, eventos y actividades que realicen los PPN, organizaciones ciudadanas, Personas Inscritas y demás participantes en los Procesos Políticos, deberán de sujetarse a las siguientes directrices:

- I. No deben tener como objetivo el obtener el respaldo para la postulación de precandidaturas o candidaturas a un cargo de elección popular.
- II. En su desarrollo, en ningún momento se presentarán elementos o propuestas como plataforma electoral de algún PPN o persona aspirante a cargo de elección popular, ni se promoverá para obtener una precandidatura o candidatura en el PEF 2023-2024.
- III. Quienes en ellos participen, omitirán en sus expresiones, discursos y mensajes elementos de naturaleza electoral o equivalentes. Quienes organicen tienen el deber de cuidado de los actos a fin de que no se produzcan manifestaciones de carácter electoral o equivalentes.
- IV. Garantizarán que no se cometan actos u omisiones que puedan constituirse como Violencia Política en contra de las Mujeres por Razones de Género.
- V. No se empleará propaganda, por sí o por terceros, que de manera indirecta tenga un contenido proselitista electoral.

(...)”

Adicionalmente, el artículo 8 de los Lineamientos Generales, define a la propaganda como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos o las personas inscritas, con el propósito de dar a conocer los procesos políticos o a sus participantes constituyen propaganda, misma que deberá indicar de manera expresa y visible la denominación del Proceso Político al que corresponde.

Bajo esa tesitura, cabe señalar que los párrafos penúltimo y último del artículo 11 de los Lineamientos Generales, señala que los Partidos Políticos Nacionales, como es MC, **se encuentran constreñidos para retirar su propaganda en un plazo no mayor a siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final del proceso político**, estableciendo además, para el caso de incumplimiento de retiro o continuar con la difusión una sanción en términos de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 210 de la LGIPE.

Bajo ese tenor, se colige que, si **durante los monitoreos realizados por la UTF en periodo de campaña se identifica propaganda inherente a procesos políticos, procesos internos o de periodos anteriores que no hubiesen sido retirados en el plazo señalado en los Lineamiento Generales será considerada un hallazgo en dicho periodo**, y en consecuencia constituye un beneficio a las candidaturas registradas.

Cabe referir que el artículo 32, numeral 2, b) del RF dispone que para la identificación el beneficio de las candidaturas cuando la propaganda no identifica a alguna o algunas de estas se deberá estar a lo siguiente:

“(...)

Artículo 32.

Criterios para la identificación del beneficio

(...)”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

1. Se entenderá que se beneficia a una precampaña o campaña electoral cuando:

(...)

c) Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las precampaña o campañas beneficiadas se encuentren precandidaturas o candidaturas 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 alcaldía para el caso de la Ciudad de México.

(...)”

En respuesta al **punto de consulta tres**, se informa que el artículo 199 numerales 3 y 4 inciso a) del RF señala **los gastos que constituyen propaganda electoral**, por lo tanto, aquella propaganda cuyo propósito primigenio fue la difusión de un Proceso Político, **y la cual no ha sido retirada por el sujeto obligado en el plazo establecido en el artículo 11 de los Lineamientos Generales y cuyas características encuadren en la definición de propaganda electoral, deben ser consideradas un beneficio para el partido político, coalición y/o candidatura.**

De la misma manera, se resalta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la Tesis LXIII/2015, por medio de la cual se señalan los elementos para la identificación de gastos de campaña, tesis que reza:

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 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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

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.

Por lo que respecta **al punto de consulta cuatro**, es dable señalar que el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP impone a los partidos políticos la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora los informes de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado, egresos que, en términos del artículo 127, numeral del RF deberán registrarse contablemente y soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado, cumpliendo, además, los requisitos fiscales exigibles.

Es decir, en un primer momento aquella propaganda derivada de un Proceso Político que no haya sido retirada y permanezca en la etapa de campaña del Proceso Federal Ordinario 2023-2024, **constituye un beneficio que se acumula al tope de gastos de campaña** y a su vez, un egreso susceptible de ser reportado a la UTF por el sujeto obligado.

En el supuesto que se localicen hallazgos de propaganda electoral que deriven de monitoreo y por tanto no cuentan con un valor, el artículo 27, numeral 3 del RF establece que para la determinación del valor de los gastos no reportados, la UTF utilizará el valor más alto de la matriz de precios correspondiente al gasto específico; otorgándose a los sujetos obligados garantía de audiencia para que los partidos políticos y personas candidatas manifiesten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.

Finalmente, cabe destacar que de conformidad con las reglas de monitoreo previstas en los artículos 318 numeral 7, 319, numeral 10 y 320 numeral 10 del RF, el monto de la propaganda no reportada por los partidos políticos se acumulara a los gastos de campaña.

Por lo anteriormente expuesto, es válido emitir las siguientes:

IV. Conclusiones

- Que, durante los monitoreos realizados por la UTF, en el periodo de campaña, se llegue a identificar propaganda inherente a procesos políticos ineditos, procesos internos o de periodos anteriores que no hubiesen sido retirados en el plazo señalado en los Lineamientos Generales, además de tomar en cuenta la convergencia de los elementos mínimos para que un gasto sea considerado como de campaña, como lo son, **la finalidad, temporalidad y territorialidad**, será considerada como un hallazgo en dicho periodo, y en consecuencia constituye un beneficio a las candidaturas registradas.



Unidad Técnica de Fiscalización

Oficio Núm. INE/UTF/DRN/14101/2024

Asunto. - Se responde consulta.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Que las reglas de monitoreo previstas en los artículos 318 numeral 7, 319, numeral 10 y 320 numeral 10 del RF, establecen que el monto de la propaganda no reportada por los partidos políticos se acumulara a los gastos de campaña y de ser el caso se prorrateará en los términos del RF.
- Que, en términos del artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP es obligación de los partidos políticos presentar ante la UTF los informes de campaña respecto de los gastos que el candidato o partido haya realizado, considerando aquella propaganda que le genere un beneficio al instituto político, candidatura o coalición.
- Que para el caso en que el sujeto obligado no reporte el egreso de la propaganda que le causa un beneficio, la UTF procederá conforme al artículo 27, numeral 3 del RF para determinar el valor conforme la matriz de precios.

Sin otro particular, reciba usted un cordial saludo.

ATENTAMENTE

MTRO. I. DAVID RAMÍREZ BERNAL

ENCARGADO DE DESPACHO DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

<i>Responsable de la validación de la información:</i>	Nely Zarahit Pérez Martínez Directora de Resoluciones y Normatividad Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la revisión de la información:</i>	Luis Ángel Peña Reyes Coordinador de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la redacción del documento:</i>	Esther Gómez Miranda Líder de Proyecto de Resoluciones Unidad Técnica de Fiscalización
<i>Responsable de la información:</i>	Darío Alejandro Chan Hernández Abogado Resolutor Unidad Técnica de Fiscalización

