

Síntesis del SUP-RAP-48/2023

PROBLEMA JURÍDICO: A partir del dictamen y la resolución respecto de las irregularidades en los informes de ingresos y gastos de precampaña en el estado de México, determinar si el CG del INE: 1) omitió engrosar la resolución por las observaciones relacionadas con MC; 2) si la resolución está indebidamente fundada, por la propaganda de MC observada, que debió reportarse al ser de precampaña y estar asociada al ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández; 3) si la responsable ha omitido resolver una queja.

HECHOS

La autoridad fiscalizadora, derivado del monitoreo vial realizado en el periodo de precampaña, encontró propaganda de MC que consideró podría ser asociada con el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, en el contexto del proceso electoral local para renovar la gubernatura del estado de México, por lo que en el dictamen consolidado propuso considerarlo como una irregularidad, y en la correspondiente resolución propuso sancionar a MC.

Al someterse el proyecto de resolución al Consejo General del INE, la propuesta fue rechazada por 8 votos en contra y 2 a favor, por lo que se aceptaron y consideraron suficientes las respuestas de MC y el ciudadano, en el sentido de que no habían realizado proceso de precampaña y que la referida propaganda era genérica; en ese sentido se estableció que se daría seguimiento a la referida propaganda en la revisión de informes de 2023.

PLANTEAMIENTOS DEL ACTOR:

- La propaganda objeto de análisis no es genérica, sino que permite identificar al ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, por lo que la resolución está indebidamente fundada y motivada.
- Se omitió resolver una queja en materia de fiscalización.
- La responsable no engrosó debidamente la resolución impugnada.

RAZONAMIENTO

- Se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada respecto de la supuesta omisión de resolver una queja.
- Son inoperantes los agravios en torno a la falta de engrose de la resolución impugnada, toda vez que, al no considerarse una irregularidad, atendiendo a la naturaleza de la resolución, no deben encontrarse los razonamientos en la misma, además de que se encuentran en el dictamen consolidado.
- Los agravios en torno a la indebida fundamentación y motivación de la resolución resultan inoperantes, pues las consideraciones contenidas en el dictamen consolidado no son debidamente combatidas, al reiterar los argumentos de la propuesta original, ni demostrar la vinculación de la letra "Z", con el ciudadano.

Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-48/2023

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: CARLOS VARGAS
BACA

COLABORÓ: LEONARDO ZUÑIGA
AYALA

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil veintitrés

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se **confirma**, en lo que es materia de impugnación, el acuerdo INE/CG161/2023, relativo a la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña en el marco del proceso electoral local 2022-2023, para renovar la gobernatura del estado de México, toda vez que los agravios expresados por el recurrente resultan infundados e inoperantes, según sea el caso.

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------|---|
| GLOSARIO..... | 2 |
| 1. ASPECTOS GENERALES | 2 |
| 2. ANTECEDENTES..... | 3 |
| 3. LEGISLACIÓN APLICABLE..... | 4 |
| 4. COMPETENCIA..... | 5 |
| 5. PROCEDENCIA | 5 |
| 6. ESTUDIO DE FONDO | 7 |
| 6.1. Planteamiento del caso | 7 |

6.1.1. dictamen y resolución impugnados8
6.1.2. Agravios del partido recurrente11
6.1.2.1. Vulneración al principio de legalidad y debido proceso al no haberse engrosado la resolución impugnada11
6.1.2.2. La resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada, y no fue exhaustiva, pues indebidamente se determinó que la propaganda analizada era genérica y no implicaba un gasto de precampaña12
6.1.2.3. La autoridad responsable ha omitido resolver una queja en materia de fiscalización14
6.2. Problemas jurídicos por resolver14
6.2.1. la autoridad responsable no tenía la obligación de incluir en la resolución impugnada las consideraciones expresadas en la sesión en que se aprobó15
6.2.2. Opera la eficacia refleja de la cosa juzgada respecto de la omisión reclamada, por lo resuelto en la sentencia del expediente SUP-RAP-52/202317
6.2.3. Los agravios en torno a que la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada resultan inoperantes21
7. RESUELVE23

GLOSARIO

| | |
|------------------------------|---|
| Constitución general: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| INE: | Instituto Nacional Electoral |
| LEGIPE: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| MC: | Partido político nacional Movimiento Ciudadano |

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El presente asunto se relaciona con la revisión de informes de ingresos y gastos de las personas precandidatas a contender por la gubernatura del estado de México para el periodo de 2023-2029.



- (2) La autoridad fiscalizadora advirtió la existencia de diversas bardas y lonas con propaganda de MC, así como con una letra “Z” que, en un principio consideró podría identificarse con el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández; sin embargo, derivado de la respuesta al oficio de errores y omisiones, y una vez sometido a consideración del Consejo General del INE, arribó a la conclusión de que la referida propaganda era genérica, al no poder concluirse que la letra “Z” pudiera identificarse con el referido ciudadano.
- (3) Morena considera que esa determinación se encuentra indebidamente fundada y motivada, esto porque la responsable arribó a la conclusión de que la propaganda era genérica con base en un precedente que no le resulta vinculante, aunado a que se faltó al principio de exhaustividad, debido a que omitió tener en consideración diversos precedentes que resultaban aplicables al caso.
- (4) Asimismo, aduce que se violaron las formalidades del procedimiento para engrosar la resolución correspondiente, así como que la autoridad fiscalizadora ha sido omisa en resolver una queja.

2. ANTECEDENTES

- (5) **2.1. Inicio del proceso electoral en el Estado de México.** El cuatro de enero de dos mil veintitrés¹, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México celebró una sesión solemne por medio de la cual dio inicio al procedimiento electoral ordinario, para la renovación de la gubernatura del Estado de México.
- (6) **2.2. Precampañas electorales.** De acuerdo con el calendario electoral, las precampañas transcurrieron del catorce de enero al doce de febrero.
- (7) **2.3. Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fiscalización.** El quince de marzo, la Comisión de Fiscalización aprobó el proyecto de Dictamen Consolidado y resolución respecto de la revisión de informes de los ingresos y gastos de precampaña, y de las actividades para la

¹ A partir de este momento todas las fechas se refieren al año de 2023.

obtención del apoyo ciudadano para el cargo de gubernatura correspondientes al proceso electoral local ordinario en el Estado de México.

- (8) **2.4. Sesión extraordinaria del Consejo General del INE.** El veinticuatro de marzo, el Consejo General del INE sesionó y aprobó, en términos generales, la resolución referida en el numeral anterior; sin embargo, en relación con las conclusiones 6_C3_ME y 6_C4_ME del dictamen, respecto de las cuales originalmente se proponía sancionar a MC, se rechazó la propuesta contenida en el proyecto, por una mayoría de ocho votos contra dos.
- (9) **2.5. Recurso de apelación.** El treinta y uno de marzo, Morena, por medio de su representante ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable, la cual lo remitió a esta Sala Superior.
- (10) **2.6. Recepción y turno.** En su oportunidad, se recibieron las constancias que integran el expediente en esta Sala Superior y el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-48/2023**, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. LEGISLACIÓN APLICABLE

- (11) El presente asunto se resuelve con base en las reglas legales aplicables para los medios de impugnativos en la materia vigentes hasta el dos de marzo de dos mil veintitrés, es decir, las normas existentes antes de la entrada en vigor del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de marzo de dos mil veintitrés.
- (12) Lo anterior, de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio de dicho decreto y el acuerdo general 1/2023 de esta Sala Superior que recogió la



referida disposición, normas en las cuales se establece que el referido decreto no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en el año dos mil veintitrés. Por tanto, como la controversia se origina en el marco de la primera de las elecciones señaladas, encuadra en uno de los supuestos en los cuales se debe aplicar la normativa vigente al inicio del proceso electivo.

4. COMPETENCIA

- (13) Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, pues se controvierte una resolución de un órgano central del INE por medio de la cual se resolvió sobre las irregularidades encontradas en la revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para renovar la gobernatura del estado de México para el periodo de dos mil veintitrés a dos mil veintinueve.
- (14) Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94 y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 1º, fracción II; 164; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

5. PROCEDENCIA

- (15) El recurso de apelación satisface los requisitos exigidos para su admisión previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1, y 45, inciso a), de la Ley de Medios, tal y como se expone a continuación:
- (16) **5.1. Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien se ostenta como representante del partido recurrente, se identifica el acto impugnado y el órgano responsable, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación y se exponen los agravios, así como los preceptos legales y constitucionales supuestamente violados.
- (17) **5.2. Oportunidad.** Respecto de este punto, debe tenerse en consideración que Morena maneja como uno de sus agravios el que la resolución

impugnada fue modificada sin seguir las formalidades y protocolos esenciales del procedimiento. En efecto, en términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley de Medios, ordinariamente el hecho de que el representante partidista se encuentre en la sesión del órgano electoral que emita la resolución correspondiente implicaría que operara la notificación automática.

- (18) Sin embargo, lo cierto es que esta Sala Superior moduló el referido criterio al emitir la Jurisprudencia 1/2022², al considerar que, si la resolución en materia de fiscalización había sido modificada con motivo de la discusión en el órgano electoral, lo correspondiente era empezar a computar el plazo para promover el medio de impugnación a partir del momento en que fue notificada de manera personal la resolución impugnada, pues es en ese momento en que el partido político correspondiente cuenta con todos los elementos necesarios para promover su impugnación.
- (19) En esa medida, como se advierte claramente de la versión estenográfica de la sesión en la que fue aprobada la resolución impugnada³, el proyecto de la Comisión de Fiscalización del INE originalmente presentado ante el Consejo General del INE fue rechazado en lo que es materia de controversia, en particular las conclusiones 6_C3_ME y 6_C4_ME, por lo que no puede considerarse que al momento de emitirse la resolución el partido político recurrente tuviese conocimiento completo de los motivos que fundamentaron y motivaron la resolución impugnada.
- (20) En esa medida, debe de tomarse como fecha para empezar a computar el plazo para promover el medio de impugnación la fecha de la notificación personal realizado al partido político recurrente, la cual, como lo manifiesta en su escrito de demanda, fue de manera personal el veintisiete de marzo.
- (21) Por lo tanto, el plazo para la interposición del medio de impugnación

² De rubro: **PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO UNA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN FUE OBJETO DE MODIFICACIONES, NO OPERA LA NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA.** Disponible en *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 15, Número 27, 2022, páginas 23 y 24.

³<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150196/CGex202303-24-VE.pdf>



transcurrió del veintiocho al treinta y uno de marzo, por lo que, si el medio de impugnación fue presentado este último día, resulta evidente su presentación oportuna.

- (22) **5.3. Legitimación.** El recurso lo interpone Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, personería que fue reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado.
- (23) **5.4. Interés jurídico.** Se satisface el requisito, pues esta Sala Superior ha reconocido el interés tuitivo con el que cuentan los partidos políticos para impugnar resoluciones con la finalidad de hacer respetar principios jurídicos que impliquen la protección de interés comunes, en términos de la jurisprudencia 10/2005⁴, siendo que en el caso concreto el partido político recurrente acude a la jurisdicción con la finalidad de que MC sea sancionado por una conducta que considera contraria a las obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de fiscalización, lo cual se relaciona con el adecuado uso de los recursos públicos asignados a los institutos políticos y a los principios de transparencia, y rendición de cuentas.
- (24) **5.5. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

- (25) El presente asunto está relacionado con los supuestos gastos de precampaña que MC omitió reportar y que le generaron un beneficio al ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández en el contexto del proceso electoral para renovar la gubernatura del estado de México.

⁴ De rubro: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.** Disponible en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, páginas 6 a 8.





- (26) Inicialmente, la autoridad responsable, derivado del monitoreo de precampañas, identificó diversa propaganda atribuible a MC, que tenía un elemento propagandístico con el cual consideraba podía identificarse al ciudadano referido, consistente en una “Z”, por lo que requirió al partido y al ciudadano a efecto de que otorgaran la documentación que amparara las operaciones por medio de las cuales se contrató la propaganda.
- (27) Al rendirse la respuesta al oficio de errores y omisiones, MC y el ciudadano refirieron argumentos para establecer que la propaganda era genérica, por lo que no podía contabilizarse como un gasto de precampaña. Tales argumentos fueron compartidos por una mayoría de ocho integrantes del Consejo General del INE, durante el desarrollo de la sesión en que se conoció, discutió y aprobó el dictamen consolidado y el proyecto de resolución, preparados por la Comisión de Fiscalización.
- (28) En esa medida, entre otras cuestiones, el problema central por dilucidar consiste en determinar si la calificación de la propaganda como genérica que realizó la autoridad responsable fue correcta o, si, por el contrario, se trataba de propaganda electoral que le género un beneficio al partido y, por lo tanto, se encontraba obligado a reportarlo en el informe respectivo.

6.1.1. DICTAMEN Y RESOLUCIÓN IMPUGNADOS

- (29) La autoridad responsable, derivado del monitoreo realizado durante el transcurso del periodo de precampañas en el estado de México, identificó diversas bardas y una lona, con el emblema de MC, susceptibles de ser consideradas propaganda electoral en la vía pública las cuales no habían sido reportados en los informes de ingresos y gastos de precampaña del referido instituto político.
- (30) En concreto, la Comisión de Fiscalización identificó veinticinco bardas y una lona con propaganda alusiva a MC, el logotipo del referido partido, así como una letra “Z”, la cual consideró que se identificaba con el mismo elemento propagandístico utilizado por el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández cuando contendió como candidato por la presidencia municipal

de Nezahualcóyotl en el Proceso Electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno, así como de ciertas publicaciones realizadas en sus redes sociales en el contexto del mundial de futbol en Qatar.

(31) A manera de ejemplo incluyó la siguiente tabla en el dictamen consolidado.

| Propaganda en páginas de internet de la precampaña del proceso electoral 2020-2021 y durante el mundial de futbol en Qatar 2022 | Propaganda en bardas y lona detectada por el monitoreo en el periodo de precampaña del proceso electoral 2022-2023 |
|--|---|
|  <p>https://t.co/1KrYxVJ6dD</p> |  |
|  <p>https://twitter.com/JuanZepeda_/status/1598026742383276033/photo/1</p> |  |

- (32) En esa medida, procedió a verificar, preliminarmente, si en el caso se actualizaban los elementos de finalidad, temporalidad y territorialidad previstos en la Tesis LXIII/2015⁵, los cuales consideró acreditados, así como los elementos adicionales personal, temporal y subjetivo.
- (33) Por lo tanto, la autoridad fiscalizadora requirió al partido político y al referido ciudadano la información correspondiente que amparara el pago de la referida propaganda o, en su caso, los documentos que dieran cuenta de que fueran aportaciones en especie, ya que no habían sido reportados.
- (34) Ante ello, el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández y MC mencionaron que no existía registro alguno de persona como precandidata y que el proceso de selección de candidato o candidata para la gubernatura del estado de México se haría por medio de designación, por lo que el partido no realizaría precampaña y, por lo tanto, los referidos gastos deberían contabilizarse como gastos de operación ordinaria al tratarse de propaganda genérica.
- (35) Asimismo, la tesorera de MC respondió que la referida propaganda había sido registrada como propaganda genérica y que, de conformidad con la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México con clave alfanumérica PES/14/2021, no era posible concluir que existiese una identidad que vinculara claramente la letra “Z” que se encontró en la propaganda que era objeto del procedimiento con el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, criterio que incluso fue sostenido por la referida autoridad jurisdiccional en la sentencia del expediente PS0/44/2020.
- (36) Asimismo, la tesorera refirió que el veintiocho de febrero, recibió un escrito firmado por el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, el cual, *ad cautelam*, presentaba un informe de gastos y egresos de precampaña en

⁵ De rubro: **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.** Disponible en la *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.



ceros, el cual fue adjuntado por la tesorera a su respuesta al escrito de errores y omisiones.

- (37) Derivado de esta respuesta, así como de la discusión de tales aspectos, durante la sesión extraordinaria del Consejo General del INE, donde se presentaron el dictamen consolidado así como el correspondiente proyecto de resolución, la autoridad responsable arribó a la convicción de que la respuesta otorgada por el partido político y el referido ciudadano era satisfactoria, pues, concluyó, a la luz de los citados precedentes, que la referida propaganda tenía la calidad de genérica, por lo que estableció, en las conclusiones 6_C3_ME y 6_C4_ME, que se daría seguimiento a la propaganda que se encontraba en la vía pública en el marco de la revisión del informe anual de dos mil veintitrés.

6.1.2. AGRAVIOS DEL PARTIDO RECURRENTE

6.1.2.1. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO AL NO HABERSE ENGROSADO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

- (38) Morena argumenta, en primer lugar, que en la aprobación de la resolución impugnada se vulneró el principio de legalidad y debido proceso, ya que fue modificada sin seguir los protocolos y las formalidades esenciales del procedimiento.
- (39) En efecto, el partido recurrente aduce que el proyecto sometido originalmente a consideración del Consejo General del INE fue modificado en la sesión del veinticuatro de marzo; sin embargo, menciona que el mismo no fue debidamente engrosado.
- (40) Esto porque en el proyecto originalmente circulado, en relación con las conclusiones 6_C3_ME y 6_C4_ME, se proponía sancionar a MC por la omisión de reportar gastos de propaganda en la vía pública por concepto de bardas y lonas, así como la omisión de presentar el informe de gastos y egresos derivado del anterior actuar omisivo.

- (41) Ahora bien, en la discusión del referido punto, por una mayoría de ocho votos contra dos, se rechazó la propuesta; sin embargo, Morena argumenta que el proyecto no fue engrosado, lo cual incluso se corrobora con la notificación personal que fue realizada al partido recurrente en la cual se le hizo saber que la resolución impugnada no había sido engrosada, siendo que el artículo 26 del Reglamento de Sesiones del Consejo General prevé que las modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original de los proyectos deben de engrosarse.
- (42) El partido recurrente argumenta que estas circunstancias generan una afectación al principio de legalidad y lo dejan en un estado de incertidumbre y de indefensión, pues no tuvo conocimiento de todos los argumentos que llevaron a la responsable a concluir que no era procedente imponerle una sanción a MC y estar en aptitud de interponer el medio de impugnación conducente.

6.1.2.2. LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA ESTÁ INDEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA, Y NO FUE EXHAUSTIVA, PUES INDEBIDAMENTE SE DETERMINÓ QUE LA PROPAGANDA ANALIZADA ERA GENÉRICA Y NO IMPLICABA UN GASTO DE PRECampaña

- (43) Respecto al fondo del asunto, MORENA argumenta que la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada, aunado a que falta al principio de exhaustividad.
- (44) Esto lo sostiene al considerar que, en la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, no se mencionó normativa alguna para justificar la decisión tomada, sino que la responsable se limitó a citar la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México con clave alfanumérica PES/14/2021, en la cual se determinó que propaganda con un elemento propagandístico similar a la que era objeto del procedimiento de revisión de informes no podía ser identificada con el precandidato Juan Manuel Zepeda Hernández.



- (45) Sin embargo, la responsable no realizó el análisis para determinar si se actualizaban los elementos del gasto de precampaña, sino que dogmáticamente concluyó que la propaganda era genérica, aunado a que no advirtió que el precedente mencionado en el párrafo anterior no le era vinculante, debido a que 1) la fecha en que se resolvió tal procedimiento fue en dos mil veintiuno; 2) el referido procedimiento correspondió a un proceso electoral distinto al que ahora se resuelve y; 3) la propaganda electoral denunciada en dos mil veintiuno era distinta a la observada por el INE en dos mil veintitrés.
- (46) Asimismo, el partido político recurrente considera que la responsable incurrió en una falta de exhaustividad, pues no tomó en consideración los criterios más recientes provenientes de órganos jurisdiccionales que resultaban vinculantes para el Consejo General del INE para analizar la identidad de propaganda política con alguna candidatura.
- (47) Por ejemplo, el recurrente plantea que la responsable omitió tener en consideración la sentencia del expediente SUP-REP-709/2022, en la que se estableció que quedan prohibidas las estrategias que hagan uso de la imagen, silueta, nombre, o eslogan o cualquier otro elemento que identifique plenamente y sirva para apoyar a posicionar una o varias candidaturas.
- (48) Asimismo, también aduce que en la sentencia del expediente SUP-RAP-120/2022 y ACUMULADOS resulta aplicable, pues en ese asunto se analizaron gastos de propaganda que no habían sido reportados y que le habían generado un beneficio a la entonces precandidata a la gubernatura del estado de Hidalgo, Carolina Viggiano, siendo que en la propaganda denunciada en ese caso únicamente se había hecho referencia a la referida candidata por medio de una imagen que se consideró permitía identificarla.
- (49) Finalmente, respecto a este agravio, Morena argumenta que se debe tener en consideración la estrategia de posicionamiento del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, del cual existía una expectativa de que fuese registrado como precandidato a la gubernatura del Estado de México,

siendo que incluso el referido ciudadano tuvo que emitir un pronunciamiento en el sentido de que no registraría su candidatura.

- (50) En esa medida, considera que deben de revocarse las conclusiones impugnadas, debido a que MC omitió reportar los referidos gastos, y; por lo tanto, incumplió con su obligación de presentar el informe de gastos por medio de las vías correspondientes, por lo que solicita que se declare que el referido partido incumplió con sus obligaciones en materia de fiscalización.

6.1.2.3. LA AUTORIDAD RESPONSABLE HA OMITIDO RESOLVER UNA QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

- (51) Como último agravio, el partido recurrente aduce que la autoridad responsable incurrió en una falta de exhaustividad, ya que ha omitido resolver una queja en materia de fiscalización relacionada con el incumplimiento de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, que presentó en contra de Alejandra del Moral y la coalición de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Acción Nacional para la gobernatura del estado de México.

6.2. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

- (52) De lo anterior, se desprende que esta Sala Superior tiene que resolver tres problemas jurídicos distintos: 1) en primer lugar, se tiene que determinar si la responsable cumplió con las formalidades necesarias para engrosar un proyecto que es modificado durante el desarrollo de la sesión del órgano electoral; 2) en segundo lugar, se tiene que establecer si la responsable ha omitido resolver una queja en materia de fiscalización y; 3) por último, se tiene que analizar si la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada, y si faltó al principio de exhaustividad, ello en relación con la calificación de la propaganda analizada como genérica.



6.2.1. LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO TENÍA LA OBLIGACIÓN DE INCLUIR EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LA SESIÓN EN QUE SE APROBÓ

- (53) Se considera que el agravio relativo a que la autoridad responsable incumplió con la obligación de engrosar la resolución ahora impugnada, es **inoperante**. De la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del INE, celebrada el veinticuatro de marzo, se advierte que la resolución impugnada sufrió modificaciones, respecto de la propuesta originalmente presentada, concretamente en el caso de las conclusiones 6_C3_ME y 6_C4_ME, en las que se proponía sancionar a MC.
- (54) Sin embargo, una vez sometida a la consideración de las y los consejeros integrantes del Consejo General del INE, previo debate entre las consejerías, se sometió a votación la propuesta de sancionar a MC, cuyo resultado fue de ocho votos en contra y dos a favor.
- (55) Asimismo, de la versión estenográfica de la sesión, se advierte que no se planteó ni se anunció que se debiera engrosar la resolución.
- (56) No obstante lo anterior, la simple lectura de la resolución permite advertir que la misma sí fue modificada, pues se excluye la referencia a la tales conclusiones, y en consecuencia también se eliminan las sanciones que en un principio se plantearon como propuesta, las cuales cabe insistir, fueron rechazadas.
- (57) Lo anterior atiende a la naturaleza de la resolución, que, como se puede advertir de su nombre, corresponde a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado, de tal forma, si derivado del debate y la votación expresada al interior del Consejo General del INE, se arribó a la convicción de no compartir la propuesta original presentada por la Comisión de Fiscalización, la consecuencia lógica consistió en que, a diferencia de lo advertido por la citada Comisión, el órgano superior de dirección del INE determinó que las observaciones planteadas en el dictamen consolidado, respecto de lo que es materia de análisis, no se consideraron

irregularidades, y por ello no existe la obligación de incluirlas en la resolución.

- (58) No obstante lo anterior, ello no implica que las consideraciones en que se sustentó la determinación adoptada por el Consejo General del INE, no puedan ser del conocimiento de todo interesado, pues las mismas quedaron plasmadas en el dictamen consolidado.⁶
- (59) De tal forma, contrario a lo argumentado por el recurrente, la lectura del dictamen consolidado permite advertir las razones que finalmente sustentaron la determinación adoptada por el Consejo General del INE.
- (60) Ahora bien, en el artículo 26 del Reglamento de Sesiones del Consejo General⁷, se establece expresamente que una resolución o acuerdo es motivo de engrose cuando durante el desarrollo de la sesión respectiva es aprobado con modificaciones que cambien el sentido original del proyecto sometido a discusión, lo cual implica que el secretario, a través de la instancia correspondiente, realice el engrose con posterioridad a su aprobación.
- (61) Como ha quedado precisado, en el caso concreto, de la revisión de la versión estenográfica correspondiente, esta Sala Superior advierte que el proyecto originalmente presentado por la Comisión de Fiscalización del INE al Consejo General del INE proponía sancionar a MC por la omisión de reportar diversos gastos, así como de ofrecer el informe de gastos de precampaña por los medios correspondientes; sin embargo, al momento de someterse a consideración del Consejo General del INE, el proyecto fue rechazado por una mayoría de ocho votos, sin que de la versión estenográfica se advierta que el secretario ejecutivo mencionara la necesidad de engrosar la resolución.

⁶ Esta Sala Superior ha establecido que el dictamen consolidado es parte integral de la resolución – sentencias de los SUP-RAP-251/2017 y SUP-RAP-60/2021, entre otros—.

⁷ **Artículo 26.** Engrose 1. Se entiende que un Acuerdo o Resolución es objeto de engrose cuando durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original del Proyecto sometido a consideración y que impliquen que el Secretario, a través de la instancia técnica responsable, realice el engrose con posterioridad a su aprobación.



- (62) Sin embargo, como ha quedado señalado, atendiendo a la naturaleza de la resolución en materia de fiscalización, en la que se plasman y sancionan las irregularidades, si la determinación es no sancionar alguna de las observaciones advertidas, las modificaciones quedan plasmadas en el dictamen consolidado, mismo que también fue del conocimiento del ahora recurrente, pues debe notificarse junto con la resolución impugnada.
- (63) De tal forma, para esta Sala Superior resulta evidente que, una correcta interpretación y entendimiento de lo previsto en el artículo 26 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, en relación con la naturaleza de las resoluciones en materia de fiscalización, permite arribar a la conclusión de que, aun y cuando no se anunció, al dar las razones del cambio en el dictamen consolidado, se cumple la finalidad de la referida norma.
- (64) De tal forma, no se actualiza la afectación que el partido alega, pues tuvo conocimiento completo de la resolución impugnada y del dictamen consolidado en que se sustenta, tan es así, que estuvo en aptitud de promover el presente medio de impugnación y conocer las razones que fundamentaron la resolución, como se constata de su escrito de demanda.

6.2.2. OPERA LA EFICACIA REFLEJA DE LA COSA JUZGADA RESPECTO DE LA OMISIÓN RECLAMADA, POR LO RESUELTO EN LA SENTENCIA DEL EXPEDIENTE SUP-RAP-52/2023

- (65) Esta Sala Superior considera que los agravios de la parte recurrente en relación con la supuesta omisión de resolver la queja que presentó, resultan **ineficaces**, ya que existe un pronunciamiento firme de esta autoridad jurisdiccional electoral federal, en relación con su pretensión, consistente en que se declare la existencia de la omisión de la autoridad responsable de resolver una queja en materia de fiscalización, relacionada con la omisión de la hoy candidata a la gubernatura del estado de México, Alejandra del Moral, así como de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, de presentar el informe

de gastos de precampaña, por lo que se actualiza la figura jurídica de la cosa juzgada.

- (66) La cosa juzgada se trata de una institución que dota a las partes de seguridad y certeza jurídica, en la medida que lo resuelto constituye una verdad jurídica, que —de modo ordinario— adquiere la característica de inmutabilidad.
- (67) Esta figura encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos.
- (68) Su finalidad es otorgar certeza a través de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada para impedir que se prolonguen las controversias si se mantienen abiertas las posibilidades de impugnar de forma indefinida las resoluciones emitidas por la autoridad jurisdiccional⁸.
- (69) Asimismo, se ha sostenido que los elementos admitidos por la doctrina y la jurisprudencia para determinar la eficacia de la cosa juzgada son *i*) los sujetos que intervienen en el proceso, *ii*) la cosa u objeto sobre la que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y *iii*) la causa invocada para sustentar dichas pretensiones.
- (70) Sin embargo, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos de dos maneras distintas. La primera, conocida como de “eficacia directa”, opera cuando los elementos sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate.
- (71) La segunda, es la “eficacia refleja”, con la cual se robustece la seguridad jurídica y evita que criterios diferentes o incluso contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

⁸ De conformidad con la Jurisprudencia 12/2003 de rubro: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA**. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.



- (72) Para contemplar la existencia de la segunda modalidad de la cosa juzgada refleja, es necesario que se actualicen los siguientes elementos:
- a. La existencia de una resolución judicial firme;
 - b. La existencia de otro proceso en trámite;
 - c. Que los objetos de los dos pleitos estén vinculados o exista cierta relación entre ambos;
 - d. Que las partes del segundo proceso hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;
 - e. Que en ambos procesos se presente un mismo hecho o situación que constituya un elemento trascendente para sustentar el sentido de la decisión del litigio;
 - f. Que en la sentencia ejecutoria se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese presupuesto lógico; y
 - g. Que para la solución del segundo juicio resulte necesario pronunciarse sobre el presupuesto común que surja de ambas controversias, es decir, respecto del mismo punto litigioso cuestionado en ambos juicios, pues ello constituiría el sustento del fallo presentado nuevamente.
- (73) Ahora bien, en el caso existe una resolución firme, la cual es la sentencia del expediente SUP-RAP-52/2023, resuelta el pasado doce de abril y existe un proceso en trámite, el cual es el expediente que se resuelve en la presente sentencia.
- (74) Asimismo, existe un vínculo entre los dos conflictos jurídicos analizados, pues en la demanda que dio origen al expediente SUP-RAP-52/2023 el partido actor alegó, entre otros agravios, exactamente la misma omisión aquí planteada, lo cual incluso es reconocido por el partido recurrente en el escrito de demanda del expediente aquí analizado.
- (75) Asimismo, la resolución recaída al referido expediente le resulta vinculante al partido recurrente, ya que también fue parte recurrente en el referido expediente.
- (76) Aunado a ello, en ambos casos la pretensión del partido recurrente fue y es que se declare la existencia del actuar omisivo de la autoridad responsable, lo cual implica que existe un mismo hecho o situación que

constituye un elemento trascendente para sustentar el sentido de la decisión del litigio.

- (77) En esa misma tesitura, al resolverse el expediente SUP-RAP-52/2023, esta Sala Superior estableció un criterio preciso claro e indubitable en el sentido de que la autoridad responsable sí había realizado diligencias para darle trámite a la denuncia en materia de fiscalización presentada ante la responsable y que, por lo tanto, entre otras cuestiones, resultaba inexistente la omisión alegada.
- (78) En esa medida, para la solución de este segundo juicio necesariamente esta Sala Superior tendría que pronunciarse sobre el presupuesto común que surge en ambas controversias, consistente en determinar si la autoridad fiscalizadora ha sido omisa en resolver la queja en materia de fiscalización presentada ante ella relacionada con la omisión de presentar informes de gastos de precampaña.
- (79) Por lo tanto, queda evidenciado que se actualiza la existencia de la cosa juzgada refleja, ante la identidad de las temáticas analizadas en el referido medio de impugnación y el presente, así como la existencia de una resolución firme y definitiva en la que se estableció un criterio claro, preciso e indubitable en el sentido de que la omisión alegada por el partido recurrente es inexistente, de ahí que sus agravios sean ineficaces e insuficientes para que esta Sala Superior emprenda un nuevo análisis del referido actuar omisivo, pues no es posible llegar a una conclusión distinta sobre la pretensión del actor, la cual, como se refirió, ya fue analizada y motivo de examen por parte de esta autoridad jurisdiccional electoral federal.
- (80) Conforme a lo antes expuesto, como se anticipó, resultan ineficaces los agravios expresados por el partido político ahora recurrente, en torno a la presunta omisión de resolver una queja que presentó.



6.2.3. LOS AGRAVIOS EN TORNO A QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SE ENCUENTRA INDEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA RESULTAN INOPERANTES

- (81) Esta Sala Superior considera que los agravios del partido recurrente son **inoperantes**, y no dan lugar a modificar o revocar las conclusiones 6_C3_ME y 6_C4_ME, toda vez los agravios expresados por el partido político recurrente no resultan idóneos para revocar el análisis realizado por la responsable, en que arribó a la convicción de que la propaganda denunciada era genérica, además de que tampoco logra desvirtuar el precedente al que hace referencia, pues si bien fue emitido por el tribunal electoral local, y no por esta Sala Superior, no logra demostrar que el elemento propagandístico de la letra “Z” haya sido utilizado por el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, en otros procesos electorales en los que ha participado, pues no aporta elemento de prueba alguno que permita hacer algún análisis en tal sentido, sino que concreta a transcribir lo que se advierte fueron las consideraciones expresadas en la propuesta que fue rechazada por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General del INE, además de realizar manifestaciones genéricas y reiterativas en su escrito de demanda, para pretender sustentar su postura, en el sentido de que la responsable incumplió con su obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, además de cumplir con el principio de exhaustividad.
- (82) Al respecto, cabe advertir que de conformidad con lo dispuesto en el inciso e), del párrafo 1, del artículo 9, de la Ley de Medios, en la promoción de los juicios y recursos previstos en tal ordenamiento se exige la mención expresa y clara de los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados. Por tanto, los agravios en los medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el enjuiciante exponga hechos y motivos de inconformidad propios, que estime le lesionan en el ámbito de sus derechos y obligaciones, para que de esta manera el órgano resolutor

realice la confrontación de agravios y consideraciones del acto o resolución impugnada. En el caso, esta Sala Superior advierte que el ahora recurrente pretende hacer suyos argumentos expuestos en una propuesta que fue rechazada, lo que evidencia que el presente medio de impugnación pretende sustentarse con consideraciones ajenas al promovente y carentes de materia controversial, al no aportarse elementos propios que desvirtúen los razonamientos que finalmente sustentan la determinación ahora impugnada, lo que hace que los agravios resulten inoperantes.

- (83) Al respecto, resulta pertinente transcribir los razonamientos que constituyen el análisis que la autoridad fiscalizadora, respecto de las observaciones realizadas por la Comisión de Fiscalización, y que se encuentran en el dictamen consolidado, y las cuales son las siguientes:

Del análisis a las aclaraciones realizadas por el sujeto obligado y a la documentación presentada en el SIF, se determinó lo siguiente:

Por lo que respecta a los tickets señalados con (1) en la columna de "Referencia Dictamen" del **Anexo 1_MC_ME** del presente dictamen, el sujeto obligado manifestó que se trata de propaganda genérica registrada en el periodo ordinario del ejercicio 2022, por lo cual se dará puntual seguimiento en el marco de la revisión del Informe Anual 2022.

En cuanto a los tickets señalados con (2) en la columna de "Referencia Dictamen" del **Anexo 1_MC_ME** del presente dictamen, el sujeto obligado manifestó que se trata de propaganda genérica registrada en el periodo ordinario del ejercicio 2023, por lo cual se dará puntual seguimiento en el marco de la revisión del Informe Anual 2023.

Respecto a los tickets señalados con (3) en la columna de "Referencia Dictamen" del **Anexo 1_MC_ME** del presente dictamen, se identificó que son testigos duplicados; por tal razón, la observación **quedó sin efecto** en cuanto a este punto.

En relación con los tickets señalados con (4) en la columna de "Referencia Dictamen" del **Anexo 1_MC_ME** del presente dictamen, el sujeto obligado manifestó que la propaganda alusiva al partido Movimiento Ciudadano, con el logo del partido y una "Z" a un lado no hace referencia a una posible precandidatura del partido a la Gubernatura del Estado de México, ya que a la fecha el instituto político no ha designado a la persona candidata que, en su caso, le representará; asimismo, presentó escrito de fecha 28 de febrero del año en curso del C. Juan Manuel Zepeda Hernández donde manifiesta lo siguiente: *"No obstante, lo anterior, AD CAUTELAM, vengo a presentar a usted, en su carácter de Tesorera de Movimiento Ciudadano en el Estado de México, un informe de gastos de precampaña en cero ingresos y cero gastos, pues como ya lo señalé, no he realizado ninguna actividad pública, privada o gasto alguno, que pueda ser interpretado como tal."*

Al respecto, de la documentación presentada por el partido y del análisis del antecedente similar en la Sentencia del Procedimiento Especial Sancionador, con



número de expediente PES/14/2021 del Tribunal Electoral del Estado de México, se desprende lo siguiente:

"(...) por tanto, en el caso concreto los elementos a los que alude la denunciante (la manita o "gesto de rock", así como la letra "z"), no son identificatorios de una persona o precandidato en particular, motivo por el cual no es posible atribuirlos plenamente a Juan Manuel Zepeda con la ciudadanía de Nezahualcóyotl y el Estado de México."

Por tal razón, la respuesta del partido se consideró satisfactoria, por lo que las evidencias de los tickets señalados con (4) en la columna de "Referencia Dictamen" del **Anexo 1_MC_ME** del presente dictamen, corresponden a propaganda genérica que deberá estar registrada en la contabilidad de ordinario con la totalidad de requisitos que establece la normativa, por lo que se dará seguimiento al registro de la propaganda en vía pública en el marco de la revisión del Informe Anual 2023.

- (84) Como ha quedado previamente señalado, el dictamen consolidado se considera parte integrante de la resolución en materia de fiscalización, emitida por el Consejo General del INE.
- (85) En esa medida, el partido ahora recurrente estaba obligado a demostrar, expresando los argumentos y aportando los elementos de convicción que sostuvieran sus afirmaciones, en el sentido de que la propaganda observada efectivamente debió ser reportada en el informe de gastos y egresos de precampaña.
- (86) En todo caso, le correspondía demostrar al ahora recurrente que el elemento propagandístico consistente en la letra "Z" ha sido utilizado de manera sistemática y constante por parte del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández en diversos procesos electorales, sin que sea factible que en este caso este órgano jurisdiccional electoral federal pueda actuar oficiosamente para arribar a una convicción en tal sentido.
- (87) Por lo tanto, la resolución impugnada se debe confirmar en lo que es materia de impugnación. En consecuencia, esta Sala Superior:

7. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada en lo que es materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado Jose Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.