



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-158/2023

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: RENÉ SARABIA
TRÁNSITO, ANABEL GORDILLO
ARGÜELLO Y MARCO VINICIO ORTÍZ
ALANIS

COLABORARON: ALFREDO VARGAS
MANCERA Y VÍCTOR OCTAVIO LUNA
ROMO

Ciudad de México, a veintitrés de agosto de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **revoca** la resolución **INE/CG394/2023** que emitió el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a la diversa dictada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-101/2023, derivado de la consulta formulada por el partido político MORENA.

I. ANTECEDENTES

De lo narrado por el partido político apelante y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Consulta.** El veintiuno de abril de dos mil veintitrés, el partido político MORENA presentó una consulta ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, planteando que, si la

SUP-RAP-158/2023

venta de artículos con los emblemas o signos del partido, o de sus candidaturas o militantes generaba un beneficio en favor de dicho partido y qué acciones específicas podrían tomar para el deslinde correspondiente, toda vez que, ese instituto no cuenta con facultades para prohibir o suspender la comercialización de dichos productos.

2. **Respuesta.** El dos de mayo de dos mil veintitrés, dicha unidad dio contestación mediante oficio **INE/UTF/DRN/6803/2023**, en el sentido que, si bien el partido no obtiene un beneficio económico directo, sí se presumía un beneficio indirecto con la divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas candidatas y militantes y que, como garante del orden público, tenía la posibilidad de deslindarse de la responsabilidad de conductas constitutivas de posibles infracciones
3. **Sentencia de Sala Superior (SUP-RAP-101/2023).** Inconforme con lo anterior, el ocho de mayo pasado MORENA presentó un recurso de apelación ante esta Sala Superior quien determinó revocar el oficio mencionado, al considerar que ese órgano técnico no contaba con competencia para desahogar la consulta.
4. **Acuerdo impugnado (INE/CG394/2023).** El veinte de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior –previa propuesta de la Comisión de Fiscalización–, emitió el acuerdo impugnado para dar respuesta a la consulta.
5. Al respecto, concluyó que, si bien el partido no obtiene una ganancia económica con la venta de utilitarios que se realiza entre los particulares, lo cierto es que puede existir un beneficio con la exposición de sus emblemas, que se genera con su plataforma política, por lo que, existe un procedimiento para que los partidos se deslinden de la responsabilidad de conductas que se estimen transgresoras a la normatividad electoral.



6. **Recurso de apelación.** Inconforme con la determinación anterior, el veintiocho de julio del año que transcurre, MORENA a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Mario Rafael Llergo Latournerie, interpuso el presente recurso ante oficialía de partes del referido instituto, quien remitió, en su oportunidad, la totalidad de las constancias a la Sala Superior.
7. **Turno.** Posteriormente, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-158/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado **Indalfer Infante Gonzales**, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
8. **Radicación y requerimiento.** En su oportunidad, se radicó el expediente en la ponencia a su cargo y se requirió a la responsable diversa información para tener mayores elementos para resolver, mismo que fue desahogado en tiempo y forma.
9. **Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

10. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es legalmente competente para conocer del medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una determinación emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como lo es el Consejo General, relacionado con una consulta formulada por un partido político a ese Instituto.¹ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo

¹ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III,

SUP-RAP-158/2023

tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso g); 169, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

11. El recurso reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.
12. **Forma.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, porque el recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso en representación de MORENA; se identifica el acto impugnado y la responsable; asimismo, se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y se expresan agravios.
13. **Oportunidad.** La demanda es oportuna, porque el acto impugnado se dictó en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral del veinte de julio de dos mil veintitrés y el engrose fue notificado el veinticinco de julio, tal como se advierte de autos.
14. Por tanto, el plazo de cuatro días para interponer el presente medio de impugnación transcurrió del veintiséis al treinta y uno de julio de

inciso g); 169, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



dos mil veintitrés. Sin que se contabilicen los días sábado veintinueve y domingo treinta de julio del presente año, al resultar días inhábiles.

15. De ahí que, si la demanda se presentó el veintiocho de julio del año en curso ante la autoridad responsable, es notorio que se satisface este presupuesto procesal.
16. **Legitimación y personería.** Se satisfacen ambos requisitos, porque el promovente es un partido político nacional, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le es reconocida en el informe circunstanciado.
17. **Interés jurídico.** Se surte en la especie, porque el recurrente controvierte la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, vinculada a una consulta realizada a esa autoridad administrativa electoral.
18. **Definitividad y firmeza.** Se cumple con ello, porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba agotarse previamente a la tramitación de este medio de impugnación.

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

SUP-RAP-158/2023

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 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, **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:

SUP-RAP-158/2023

“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 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.

SUP-RAP-158/2023

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 I. Violación al debido proceso (omisión de atender el desistimiento a la consulta).

29. El recurrente afirma que la responsable no atendió el desistimiento a la consulta presentada por escrito y que eludió previo a la aprobación formal del acuerdo impugnado, ante lo cual debió decretarse sin materia la consulta; sin embargo, con el argumento de estar dando cumplimiento a la sentencia emitida en el SUP-RAP-101/2023, se emitió el mismo.
30. Asimismo, MORENA refiere que la autoridad responsable emitió una respuesta a la consulta *ultra petita* en la medida que durante la sesión del Consejo General se solicitó la inclusión de modificación de redacción de la respuesta para incluir la aplicación de las medidas de fiscalización al gasto ordinario, lo cual no fue consultado o preguntado, por lo que el acto resulta perjudicioso, parcial y excesivo.
31. Refiere que, en todo caso, si el Consejo General del INE deseaba emitir un acuerdo con efectos generales debió realizarlo mediante el



ejercicio de esa facultad, independientemente a la consulta y al cumplimiento de la sentencia, para que el resto de los partidos políticos estuviera en la posibilidad de combatirlos en caso de inconformidad.

32. Los agravios se consideran infundados e inoperantes, para alcanzar su pretensión de revocación.

Justificación.

Marco jurídico.

La figura jurídica del desistimiento.

33. Esta Sala Superior ha establecido que, en términos generales el desistimiento, como figura procesal, equivale no solo a disponer del proceso, sino también del derecho presumiblemente conculcado, en la medida que su titular determina soportar esa pretendida afectación, abandonando el mecanismo con que cuenta para resarcir el agravio.²
34. Ahora bien, al interpretar las leyes electorales, esta Sala Superior ha precisado que el presupuesto indispensable de todo proceso es la existencia de un litigio, por lo que, si se extingue por cualquier causa, la impugnación queda sin materia.
35. En ese sentido, el proceso queda sin materia cuando deja de existir la pretensión o la resistencia, o bien, porque sobreviene un nuevo acto que extingue el anteriormente impugnado.
36. En contraste, la Sala Superior también ha establecido que es improcedente el desistimiento de un medio de impugnación, cuando haya sido promovido por un partido político en ejercicio de una acción tuitiva de interés público, es decir, en los que se debate un interés de

² Véase SUP-JRC-325/2016; SUP-JDC-2665/2014, entre otros

SUP-RAP-158/2023

tanto impacto jurídico y de trascendencia para el sistema democrático mexicano.

37. Si bien el criterio anterior está relacionado con la improcedencia de un desistimiento respecto de medios de impugnación y no de una queja o denuncia, lo cierto es que la razón del mismo parte de reconocer el papel de coparticipación de los partidos políticos en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad de los actos en materia electoral, particularmente, respecto de la defensa de intereses generales para garantizar la vigencia plena de los principios rectores de la materia electoral, sustantiva y procesal.
38. Así, cuando se esté frente a la posible vulneración de los principios rectores de la función electoral, como son, entre otros, los principios de neutralidad, equidad en la contienda electoral, así como el de imparcialidad en el uso de recursos públicos, no resulta procedente el desistimiento.
39. Es decir, se ha considerado por esta Sala Superior que es inadmisibles el desistimiento, cuando éste no se puede supeditar al interés particular del partido político el beneficio colectivo que se pudiera obtener del análisis y resolución del medio de impugnación promovido, por lo que la instancia planteada se debe resolver en el fondo, a menos que se concretara otra causal de improcedencia, dado que de impedir el resultado de esa resolución se dejaría en estado de indefensión jurídica a la colectividad, que no puede ocurrir a los tribunales.³
40. Por otro lado, los artículos 8º y 35, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén el derecho de petición en materia política, como prerrogativa de la ciudadanía de la

³ En cuanto a la improcedencia del desistimiento, similares consideraciones se realizaron al resolver los expedientes SUP-JE-241/2021, SUP-JE-1247/202 y SUP-JE-1261/2023.



República, así como el deber de los funcionarios y empleados públicos de respetarlo, cuando sea ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa y en breve término, con independencia del sentido de la misma.⁴

41. En relación con las consultas en materia de fiscalización –que se encuentran inmersas en el derecho de petición–, ha reconocido que, conforme al artículo 16, párrafos 4, 5 y 6, del Reglamento de Fiscalización, los supuestos de competencia para determinar a qué órgano le corresponde desahogarlas, se debe estar a lo siguiente:⁵

- El primero, es aquel que será resuelto por la Unidad Técnica de Fiscalización, tratándose de consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, **siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.**
- En este caso, la consulta deberá resolverse en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción, o una vez que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.
- El segundo supuesto es aquel en que debe resolver la Comisión de Fiscalización. Esto, por una parte, cuando la consulta implica emitir criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica de Fiscalización propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión.
- En este caso, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión, para que resuelva lo conducente en la sesión respectiva.
- Finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá resolver las consultas que involucren la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, emita normas en materia de fiscalización.

⁴ Véase la jurisprudencia 32/2010 de la Sala Superior, de rubro siguiente: "DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN "BREVE TÉRMINO" ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO".

⁵ Véase SUP-RAP-101/2023.

SUP-RAP-158/2023

42. En ese sentido, debe entenderse por regla que, el derecho de ejercer el derecho de petición en materia electoral a través de una consulta a la autoridad administrativa electoral, en principio, es disponible para las personas interesadas o entes jurídicos, entre ellos, los partidos políticos, al solicitar, consultar o elevar dudas deberá recaer una respuesta conforme a los parámetros señalados.
43. Ello, en el entendido que, al realizar el derecho de petición en su modalidad de consulta, también implica la potestad de desistirse de la solicitud previa a la respuesta que brinde el órgano competente.
44. No obstante, conforme a la línea jurisprudencial de esta Sala Superior previamente descrita, en que se han definido los casos en que no procede el desistimiento de un medio de impugnación jurisdiccional o administrativo, esto es, en aquellos supuestos en que, se está frente a la posible vulneración de los principios rectores de la función electoral, como el de neutralidad, equidad en la contienda electoral, así como el de imparcialidad en el uso de recursos públicos, debe entenderse, que no podría resultar procedente el desistimiento de la consulta.

Atribuciones y participación de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

45. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 35 y 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral y se integrará por una persona titular de la consejería presidencial y diez personas titulares de las consejerías electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.



46. Al respecto, dicho órgano es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto.
47. Dentro de sus atribuciones, cuenta con la de aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B, de la Base V, del artículo 41 de la Constitución General.
48. Por otro lado, en cuanto al desarrollo de sus funciones se refiere, conforme a lo previsto en el artículo 40 de dicha ley, el Consejo General se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses y su presidente podrá convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición que le sea formulada por la mayoría de los Consejeros Electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente.
49. En ese orden, conforme a los artículos 9, 10, 18 y 22 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, son atribuciones de los integrantes del Consejo General, entre ellos, los Consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos, entre otras, integrar, concurrir, participar y hacer uso de la palabra y mociones en las deliberaciones del Consejo, así como solicitar al Secretario, de conformidad con las reglas establecidas en el propio Reglamento, la inclusión y retiro de asuntos en el orden del día.
50. Por su parte, conforme al diverso artículo 11, el Secretario del Consejo General tiene, entre otras, la atribución de preparar el orden del día de las sesiones, dar cuenta de los escritos presentados ante el Consejo General, así como elaborar el Acta de las sesiones y

SUP-RAP-158/2023

someterla a la aprobación de los integrantes del Consejo en las sesiones ordinarias o extraordinarias que para tal efecto determine el Secretario. El Acta será elaborada con base en la versión estenográfica de la sesión correspondiente,⁶ tomando en cuenta, en su caso, las observaciones realizadas a la misma por los integrantes del Consejo.

51. En cuanto al desarrollo de la sesión del Consejo General, ya sea ordinaria, especial o extraordinaria, previa convocatoria, el artículo 17 establece que instalada la sesión, se pondrá a consideración del Consejo el contenido del orden del día, la cual podrá modificarse por solicitud de alguno de sus integrantes, siempre y cuando sean ellos quienes hayan solicitado su inclusión, para tal efecto deberán exponer las consideraciones de hecho y de derecho que funden y motiven su petición, a fin de que, sin entrar al debate de fondo del asunto, el Consejo resuelva sobre su exclusión, en tal caso, se especifique puntualmente el nuevo orden en que quedarán listados los asuntos agendados.
52. En ese orden, las modificaciones al orden del día que se presenten por parte de algún integrante del Consejo deberán someterse a votación. En el supuesto de que no exista coincidencia sobre las propuestas formuladas, sin entrar al debate de fondo del asunto, en primer término, el orden del día se someterá a votación en lo general respecto de los asuntos en los que hay consenso, y en segundo lugar

⁶ Artículo 28.

Versión estenográfica de la sesión

1. De cada sesión se realizará una versión estenográfica que contendrá íntegramente los datos de identificación de la sesión, los puntos del orden del día, las intervenciones de los integrantes del Consejo.

2. La versión estenográfica deberá entregarse en medios digitales a los integrantes del Consejo, a más tardar al día siguiente de la celebración de la sesión.

Integración del acta de la sesión

3. La versión estenográfica servirá de base para la formulación del Proyecto de Acta, el cual deberá contener los datos de la sesión, el orden del día, los nombres de los integrantes del Consejo que asistieron y las intervenciones de los integrantes del Consejo, así como el sentido de la votación de los Consejeros Electorales.



se procederá a una votación particular respecto de cada propuesta que se formule.

53. Asimismo, conforme al propio numeral, cualquier integrante del Consejo podrá solicitar a quien lo presida, previo a iniciar su análisis y discusión, que se posponga algún asunto agendado en el orden del día aprobado, siempre y cuando formule las consideraciones que funden y motiven su propuesta a fin de que el Consejo resuelva sobre la petición.
54. Los asuntos contenidos en el orden del día aprobado, en los que se solicite posponer su discusión, y sea aprobada sin debate por el propio Consejo, deberán incluirse en el orden del día de la siguiente sesión del Consejo, en los términos originalmente presentados.
55. En los casos, en que los integrantes del Consejo que tengan interés en realizar observaciones, sugerencias o propuestas de modificaciones a los proyectos de Acuerdo o Resolución del propio órgano de dirección, deberán presentarlas por escrito al Secretario, de manera previa o durante el desarrollo de la sesión, sin perjuicio de que durante la discusión del punto correspondiente puedan presentar nuevas observaciones, sugerencias o propuestas.
56. Así, las adiciones que sean presentadas o sugeridas por los integrantes del Consejo y que tengan como finalidad enriquecer o aclarar el proyecto de Resolución o Acuerdo se considerarán parte integral del mismo. Preferentemente, las modificaciones y adiciones propuestas serán presentadas por escrito para su análisis y discusión.
57. Cuando en el transcurso de la sesión se presenten propuestas, cuya complejidad haga imposible su redacción inmediata, tratándose de asuntos con término legal, el Presidente podrá declarar un receso

SUP-RAP-158/2023

para que se efectúe el engrose⁷ correspondiente, a fin de hacerlo del conocimiento de los integrantes del Consejo y someterlo a votación.

58. Por otro lado, el artículo 19 establece que los asuntos agendados en el orden del día se discutirá mediante el procedimiento de tres rondas.

Caso concreto.

59. El recurrente afirma que la responsable no atendió el desistimiento a la consulta presentada por escrito y que eludió previo a la aprobación formal del acuerdo impugnado, ante lo cual debió decretarse sin materia la consulta, en términos del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, con el argumento de estar dando cumplimiento a la sentencia emitida en el SUP-RAP-101/2023, se emitió el mismo.
60. Los agravios se consideran **infundados**.
61. Conviene precisar que el presente medio de impugnación tiene su origen en la consulta que MORENA presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para tener claridad respecto a la comercialización de diversos artículos en eventos partidistas y si ello generaba un beneficio en favor de dicho partido y, de ser así, qué acciones específicas podrían tomar para el deslinde correspondiente.
62. Sin embargo, previa impugnación del actor, mediante resolución dictada en el SUP-RAP-101/2023, esta Sala Superior revocó el mencionado oficio, al considerar que esa Unidad no contaba con competencia para desahogar dicha respuesta, sino que el órgano competente era la Comisión de Fiscalización o bien de ser el caso el

⁷ 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. (art. 26 del Reglamento).



Consejo General, ello, al haberse advertido, que la consulta de MORENA tenía relación con la interpretación del artículo 212, párrafo 6, del Reglamento de Fiscalización, y no con un aspecto técnico. De ahí que estableció como efectos de la decisión, lo siguiente:

(...)

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.

(...)

Nota. Énfasis añadido.

63. Con base en lo anterior, en la especie, lo **infundado** de los agravios se debe a que, aun cuando MORENA, por conducto de su representante durante el desarrollo de la sesión, en la tercera ronda de discusión,⁸ anunció haber interpuesto el desistimiento a la consulta formulada –con sus respectivas modificaciones–, lo relevante es que la respuesta otorgada a sus cuestionamientos, en los hechos, se ubicó, en un primer momento, en el ámbito de competencia del Consejo General en los términos ordenados por esta Sala Superior, para ejercer sus atribuciones constitucionales y legales y fijar lineamientos mediante un acuerdo general.
64. En ese sentido, en el caso concreto, cobra relevancia que el Instituto Nacional Electoral haya sustentado su decisión en estar dando cumplimiento a la sentencia de esta Sala Superior, pero también se justifica su actuación en el criterio previamente establecido de que, no procede el desistimiento en aquellos supuestos en que, se está frente

⁸ Véase versión estenográfica que obra en copia certificada en el expediente principal.

SUP-RAP-158/2023

a la posible vulneración de los principios rectores de la función electoral, como la vulneración a los principios de neutralidad, equidad en la contienda electoral, así como el de imparcialidad en el uso de recursos públicos.

65. De ahí que, para esta Sala Superior justificó la emisión de los lineamientos contenidos en el acuerdo impugnado que deben seguir todos los partidos políticos.
66. Por otro lado, también debe destacarse que el partido actor parte de la premisa inexacta de que no se atendió su solicitud de desistimiento en términos del Reglamento de Sesiones del Consejo General, pues del análisis de la versión estenográfica que obra en copia certificada en el expediente, se desprenden, entre otras cuestiones, las siguientes:
 - Que una vez aprobado el orden del día, el primer punto a desahogar fue precisamente, el análisis del dictamen del proyecto de acuerdo elaborado por la Comisión de Fiscalización relacionado con el cumplimiento de la sentencia al SUP-RAP-101/2023, ante lo cual, la encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, anunció a la Presidencia haberse recibido observaciones de redacción⁹ respecto a la respuesta que debía darse a MORENA a la consulta formulada mediante escrito REPMORENAINE-135/2023.
 - Que se dio uso de la voz a las integrantes del Consejo General MORENA, desde la primera hasta la tercera ronda.
 - Que los representantes de MORENA presentaron objeciones a dichas propuestas, mientras que el resto de los Consejeros y Consejeras del Consejo General, se posicionaron en favor, respecto a la propuesta de respuesta con sus respectivas observaciones y adiciones.
 - Que una vez debatido por los y las integrantes del Consejo General, la Presidenta instruyó a la Secretaria Ejecutiva someter a votación la propuesta de engrose, con algunos cambios y adecuaciones en términos de sus respectivas intervenciones.
 - Que previo a recabar la votación el representante de MORENA anunció la presentación de un escrito de desistimiento.
 - Que debatido el punto se consideró abstraer la respuesta de la consulta con el fin de que, en vías de cumplimiento de sentencia, el

⁹ Por parte de la Consejera Electoral Norma De la Cruz Magaña.



Consejo General debía emitir a propósito de lo consultado por MORENA, lineamientos generales que debían cumplir todos los partidos políticos.

67. Como se advierte de lo anterior, MORENA no puede alegar que la responsable hizo caso omiso al desistimiento, sino que el pleno del Consejo General ante las dudas planteadas por el partido en la consulta, al margen de dicho desistimiento, estimó necesario fijar parámetros de actuación que debían observar todos los partidos políticos.
68. En este contexto, como se anticipó, más allá que MORENA alegue lo relativo al desistimiento de la consulta, lo relevante es que, en el acuerdo impugnado, se emitieron lineamientos generales para la fiscalización de los recursos a partir del posible beneficio que represente la comercialización de productos propagandísticos en los diversos eventos llevados a cabo por los partidos políticos.
69. Es por ello, que esta Sala Superior considera que el desistimiento no podría haber dejado sin materia la respuesta a la consulta como lo pretende MORENA, dado que debe recordarse que esta Sala Superior en el SUP-RAP-101/2023, si bien ordenó que la Comisión de Fiscalización se pronunciara para dar respuesta a la consulta, también dejó abierta la posibilidad que el Consejo General asumiera competencia y resolviera lo conducente en el ámbito de sus atribuciones.
70. Por ende, si la ahora responsable consideró necesario establecer lineamientos generales de actuación que deben seguir los partidos políticos en eventos similares, no podría considerarse que el desistimiento formulado por MORENA debió tener la consecuencia ordinaria de dejar sin efectos la consulta y declararla sin materia.
71. Es decir, por un lado, el Consejo General estaba en el ámbito de su competencia conforme lo dispuso esta Sala Superior en el SUP-RAP-

SUP-RAP-158/2023

101/2023, y por otro lado, porque precisamente al estar involucrados principios rectores como son el de neutralidad, imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, los cuales debe garantizar por ser la autoridad responsable para ello, en términos de la Constitución General y la ley, el desistimiento no podría tener el alcance suficiente para dejar sin materia la consulta.

72. De no estimarlo así y conceder al actor, en el caso concreto, la posibilidad de desistirse de la Consulta sería tanto limitar las facultades constitucionales y legales que tiene la autoridad electoral nacional de emitir acuerdos o lineamientos generales para garantizar los principios rectores de la materia electoral. Cuestión distinta será el que se analice en sus méritos si los parámetros establecidos para tal efecto son acordes también al marco jurídico que rige su actuar.
73. De ahí que, con independencia del cauce formal que se le dio al señalado desistimiento, MORENA no podría alcanzar su pretensión de revocar el acuerdo impugnado con base en dicha figura procesal, por lo que los agravios resulten ineficaces.
74. En vía de consecuencia, se considera también ineficaz el argumento de MORENA en el sentido que, si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deseaba emitir un acuerdo con efectos generales debió realizarlo mediante el ejercicio de esa facultad, independientemente a la consulta y al cumplimiento de la sentencia, para que el resto de los partidos políticos, estuviera en la posibilidad de combatirlos en caso de inconformidad.
75. Lo anterior, porque como ya se mencionó la respuesta se ubicó en la competencia del Consejo General para emitir lineamientos y normas generales con efectos vinculantes a todos los partidos políticos, además que la posibilidad de impugnación se garantizó, pues del análisis de la resolución impugnada se advierte que se ordenó la



notificación del mismo a todos los partidos políticos; de ahí que, resulte incorrecta la apreciación de MORENA respecto de que era necesaria la emisión de un acuerdo independiente, para efectos de impugnación.

76. Sin que pase por alto el diverso argumento de MORENA en que refiere que la autoridad responsable emitió en la respuesta a la consulta *ultra petita* en la medida que durante la sesión del Consejo General se solicitó la inclusión de modificación de redacción de la respuesta para incluir la aplicación de las medidas de fiscalización al gasto ordinario, lo cual no fue consultado o preguntado, por lo que el acto resulta perjudicioso, parcial y excesivo.
77. Al respecto, dicho planteamiento se considera inoperante, por un lado, porque en términos del Reglamento de Sesiones del Consejo General, conforme se desarrolló previamente, es atribución de los integrantes del Consejo presentar alguna modificación a los puntos de acuerdo sometidos a votación por parte del Consejo y, por ende, no le podría causar perjuicio en sí misma dicha solicitud de modificación.
78. No obstante, en cuanto a que la inclusión de tal modificación incidió en que la respuesta a manera de conclusión que se otorgó a la consulta adolezca de los vicios que alega, ello será motivo de análisis en líneas subsecuentes.

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

SUP-RAP-158/2023

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.
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 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.

SUP-RAP-158/2023

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.

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

SUP-RAP-158/2023

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.
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

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

SUP-RAP-158/2023

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 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.
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

SUP-RAP-158/2023

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.
- 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:**

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”.



- 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 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;

SUP-RAP-158/2023

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 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 aparatado 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

SUP-RAP-158/2023

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.



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

SUP-RAP-158/2023

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

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron la magistrada Janine M. Otálora Malassis actuando como presidenta por ministerio de ley, así como los magistrados Felipe de la Mata Pizaña e Indalfer Infante Gonzales (ponente), con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez quienes emiten voto particular y con las ausencias de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que esta sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO



167 ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-158/2023.

- 1 Con el debido respeto, disiento de las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en el recurso de apelación que nos ocupa, pues en mi consideración se debió revocar lisa y llanamente el acuerdo INE/CG394/2023 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se determinó que si bien con la venta de artículos utilitarios los partidos políticos no obtienen una ganancia económica sí les genera un beneficio la exposición de sus emblemas que se genera con su plataforma política, por lo que deben contabilizarse para fines fiscales.
- 2 Las razones que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria radican en que, en mi concepto no resulta ajustado a derecho considerar la existencia de un beneficio con la propaganda utilitaria comprada a terceros y que es utilizada por asistentes a eventos electorales y partidistas.

I. Contexto del asunto

- 3 La presente controversia se originó con motivo del oficio presentado por MORENA ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral a través del cual, le consultó si la venta de artículos por parte de terceros con los emblemas o signos de los partidos políticos o de sus candidaturas, les generaba algún beneficio y qué acciones específicas podrían tomar para el deslinde correspondiente.

SUP-RAP-158/2023

- 4 En un primer momento fue revocada la respuesta emitida por la Unidad Técnica de Fiscalización a través del recurso de apelación SUP-RAP-101/2023, al considerar que dicho órgano técnico no contaba con la competencia originaria para desahogar la consulta, por lo que se ordenó al Consejo General de dicha autoridad nacional que emitiera la respuesta atinente.
- 5 En cumplimiento a lo anterior, dicho órgano colegiado le informó a MORENA que si bien el partido no obtiene una ganancia económica con la venta de artículos utilitarios que se realiza entre los particulares, lo cierto es que puede existir un beneficio con la exposición de sus emblemas que se genera con su plataforma política, por lo que, existe un procedimiento para que los partidos se deslinden de la responsabilidad de conductas que se estimen transgresoras a la normatividad electoral.
- 6 Inconforme con dicha respuesta, MORENA interpuso el presente recurso de apelación al considerar que la autoridad electoral nacional no dio respuesta a lo que le fue consultado, en relación con el beneficio obtenido por la venta de bienes por parte de terceros y por imponerle deberes de imposible realización dada la fiscalización de ese tipo de gastos.
- 7 De igual forma, MORENA se inconformó que la autoridad electoral no le haya dado cauce legal al desistimiento de la consulta que presentó previo a la emisión formal de la resolución impugnada.

II. Consideraciones de la mayoría.

- 8 En la sentencia mayoritaria, se determinó por una parte declarar infundado el motivo de agravio en torno al desistimiento, al considerar que aun y cuando se encontrara acreditado que MORENA se había desistido de la consulta formulada, lo cierto es



que la respuesta había recaído en el ámbito de competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los términos ordenados por esta Sala Superior, para ejercer sus atribuciones constitucionales y legales y fijar lineamientos mediante un acuerdo general.

- 9 Por otro lado, porque los efectos de la consulta podrían impactar en la esfera de todos los partidos políticos y, con ello, se estaba frente a la posible vulneración de los principios rectores de la función electoral, tales como los principios de neutralidad, equidad en la contienda electoral, así como el de imparcialidad en el uso de recursos públicos.
- 10 Ahora bien, no obstante dicha conclusión, en la sentencia mayoritaria se determinó revocar el acuerdo controvertido, al considerar que no se desprendía con certeza y seguridad jurídica qué elementos o características debían reunir o contener los diversos bienes o productos utilitarios que pudieran representar un beneficio en favor del partido político o de sus candidaturas; ello, al margen de que dicha actividad comercial fuera realizada por terceros.
- 11 Esto es, para la mayoría no se advertía de manera clara y específica, cuáles serían los elementos gráficos o visuales que podrían generar un beneficio para los partidos políticos y, que por ende, darían lugar a ser reportados para efectos de fiscalización.
- 12 De igual forma, consideraron que en el acuerdo impugnado tampoco se justificó cuál era el beneficio, directo o indirecto, que la responsable estimó que 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.

SUP-RAP-158/2023

- 13 A partir de lo anterior, la mayoría ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la emisión de un nuevo acuerdo en el que se establezcan aquellos elementos que permitan advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización, 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.

III. Motivo del disenso.

- 14 Me aparto de las consideraciones y de la decisión referida, porque, para el suscrito, el acuerdo controvertido debía revocarse lisa y llanamente dado que la venta de artículos utilitarios por parte de terceras personas ajenas a los partidos políticos no puede depararles algún tipo de beneficio y mucho menos deben ser contabilizados para fines de fiscalización, de ahí que a mi juicio dicha determinación se encuentre indebidamente fundada y motivada, tal como lo explico a continuación.

A. Marco teórico

- 15 En términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, las autoridades tienen el deber de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de derechos de las personas.
- 16 En ese sentido, un agravio relacionado con la fundamentación y motivación debe examinarse en su integridad, a fin de identificar si éste controvierte una ausencia o una deficiencia, ya que ello será relevante para determinar sus efectos en caso de declararse fundado.



- 17 Así, cuando el vicio consiste en la falta de fundamentación y motivación, la consecuencia será que la autoridad responsable, una vez que deje insubsistente el acto reclamado, subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación ausente.
- 18 En cambio, ante una indebida fundamentación y motivación, el efecto de la sentencia será que la autoridad responsable aporte los fundamentos y motivos correctos, diferentes a los que formuló originalmente.
- 19 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia 139/2005: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE**, que para efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión.
- 20 En ese mismo sentido, esta Sala Superior ha sostenido en su Jurisprudencia 1/2000 de esta Sala Superior de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA**, que, para una debida fundamentación y motivación, debe existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

B. Caso concreto

SUP-RAP-158/2023

- 21 Como lo anuncié, me aparto de las consideraciones de la posición mayoritaria, porque si bien, los agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido debieron declararse fundados, lo cierto es que las razones que justificaban dicha determinación radicaban en que resultaba desproporcional considerar que la venta de artículos utilitarios les pudiera generar un beneficio a los partidos políticos por la exposición de sus emblemas.
- 22 En efecto, del análisis al acuerdo controvertido, se advierte que la autoridad responsable determinó que, cuando en los eventos partidistas o electorales existan actividades que representen venta, exhibición o comercialización de artículos utilitarios o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral, realizados por personas ajenas a los partidos políticos, es obligación de los partidos políticos realizar los reportes de gastos con efectos de fiscalización, dado el posible beneficio por la exposición y divulgación de sus emblemas y la caracterización y conexión que se genera con su plataforma política, lo cual se traduce en un beneficio directo o indirecto.
- 23 De igual forma, impuso la obligación de deslindarse de manera eficaz de esa responsabilidad, con la consecuencia inherente de imponer una sanción a partir del ejercicio de verificación que realice la propia autoridad, al momento de cuantificar los montos fiscales correspondientes.
- 24 A mi modo de ver, dicha determinación representa una carga para los partidos políticos que de manera evidente afecta la rendición de cuentas, pues por una parte se impone una obligación de imposible cumplimiento, al vincularlos por la venta de artículos utilitarios realizada por personas ajenas a éstos y, porque se atribuye un



supuesto beneficio directo e indirecto, al considerar que con la venta de este tipo de artículos se promocionan los emblemas de tales entes públicos generando la necesidad de contabilizarlos para sumarse a los gastos reportados en cualquier momento.

- 25 En materia de fiscalización, el término de beneficio es todo aquel hecho o acto que signifique un aprovechamiento¹³ por parte de los sujetos obligados en el desarrollo de sus actividades o aquel que provenga de un tercero representa un beneficio económico y, por ende, sujeto de cuantificarse al gasto respectivo.
- 26 Es por ello por lo que, para determinar si una propaganda deba ser cuantificado y contabilizado por los sujetos obligados, resulta necesario determinar previamente si éste representa un beneficio a los entes obligados. Al respecto, Esta Sala Superior en la tesis LXIII/2015, de rubro **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU IDENTIFICACIÓN**¹⁴ estableció tres elementos a considerar para identificar que un concepto de gasto beneficia a una candidatura o campaña electoral: **a)** finalidad, **b)** temporalidad y **c)** territorialidad.
- 27 Bajo estas premisas, en mi consideración, no tiene sustento jurídico alguno considerar que la propaganda utilitaria en comento genere algún tipo de beneficio en automático a los partidos políticos, debido a que dichos artículos provienen de una actividad comercial en la que son los asistentes a los eventos quienes adquieren con

¹³ De conformidad con el diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, "beneficio" tiene los siguientes significados:

1. m. **Bien que se hace o se recibe.**

2. m. **utilidad** (provecho).

[...]

7. m. **Ganancia económica** que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil.

8. m. *Der.* Derecho que compete por ley o cualquier otro motivo

(...)" **[Énfasis añadido]**

Lo anterior puede ser consultado en la liga de internet siguiente: <https://dle.rae.es/?id=5LctDVj>

¹⁴ *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.

SUP-RAP-158/2023

recursos propios dichos artículos, sin que exista intervención alguna de los partidos políticos en su elaboración, comercialización o entrega de ese tipo de productos utilitarios.

28 Además, estimo que no podría asumirse con certeza que la venta de este tipo de artículos genera algún tipo de beneficio por el simple hecho de que los asistentes a eventos partidistas los porten o usen artículos utilitarios comprados a terceros, si se toma en consideración que dicha adquisición no se hace con el propósito de promocionar alguna opción política, que es cuando se actualiza el beneficio político o electoral.

29 Esto es, la compra de propaganda utilitaria por voluntad propia de los asistentes a los eventos generalmente se hace con la clara intención de mostrar su apoyo al partido político al que militan o con el que simpatizan, sin que necesariamente sea con el propósito de posicionar frente a la ciudadanía en general, al partido político que organiza cada evento, lo que pone de manifiesto que no representa un beneficio político o electoral por la sola circunstancia del uso en eventos masivos proselitistas o partidistas.

30 Bajo estas circunstancias, a mi juicio, si la propaganda utilitaria adquirida de personas ajenas a los partidos políticos no tiene como finalidad promocionar a un partido político o candidatura con la finalidad de posicionarlos frente a la ciudadanía, lo correcto es considerar la inexistencia de algún beneficio y, por ende, tampoco coexiste un deber de cuantificar y contabilizarlos.

31 En esa medida, considero que la determinación controvertida no debió revocarse únicamente para que el Instituto Nacional Electoral emita una nueva determinación en la que se establezcan los elementos que permitan advertir las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización, sino



hacerlo de manera lisa y llanamente, además de que indebidamente se da una segunda oportunidad a la responsable para corregir su determinación, porque:

- Se podría establecer a base de presunciones un supuesto beneficio la venta de tales artículos utilitarios por terceras personas, cuando no existe prueba, ni siquiera en grado indiciario, de que los sujetos obligados participaron en la elaboración, comercialización o entrega de esos artículos o productos; y,
- Existe una presunción iuris tantum de que los asistentes al evento concurren para conocer a la persona aspirante y adquieren con recursos propios y sin la finalidad de hacer propaganda o beneficiar a los sujetos obligados, por lo que resultaría inexistente algún tipo de beneficio.

32 Bajo esa perspectiva, considero que la comercialización y el uso de artículos publicitarios por terceras personas en eventos partidistas o electorales, no podría ser homólogo con la colocación de propaganda en vía pública o cualquier otro medio de difusión ni asumirse con certeza que la venta de este tipo de artículos les genera algún tipo de beneficio, pues como lo referí, la compra atinente no se hace con la intención de hacer propaganda política para beneficiar a los sujetos obligados, sino que es adquirida con el propósito de mostrar un apoyo al partido político al que militan o con el que simpatizan.

33 En esa lógica, y atendiendo que no podría estimarse que los artículos utilitarios adquiridos a terceros generan un beneficio por su origen, naturaleza y finalidad, en mi opinión, tampoco resultará ajustado a derecho exigir que se contabilice para fines de

SUP-RAP-158/2023

fiscalización cualquier hallazgo de esos productos promocionales utilitarios u objetos con propaganda política o electoral.

34 Por las consideraciones expuestas, a mi juicio, de forma indebida la responsable establece una presunción que implica que dichos artículos sean considerados como un beneficio, aun cuando no exista prueba, ni siquiera en grado indiciario, de que los sujetos obligados hayan participado en la elaboración, comercialización o entrega de esos artículos o productos, máxime que, como ya señalé, los asistentes al evento concurren para conocer a la persona aspirante y adquieren con recursos propios y sin la finalidad de hacer propaganda o beneficiar a los sujetos obligados.

35 En tal virtud, en mi perspectiva el acuerdo controvertido debió revocarse lisa y llanamente, pues dichas imposiciones representan una carga desproporcional que afecta los principios de certeza y seguridad jurídica de los partidos políticos pues no existe prueba, ni siquiera en grado indiciario, de que tales entes pudieron participar en la elaboración o entrega de esos artículos o productos, de ahí que tampoco resulte ajustado a derecho que se contabilicen para efectos de fiscalización.

36 Por lo expuesto, es que no comparto las consideraciones expuestas en la decisión mayoritaria, pues en mi perspectiva el acuerdo controvertido debió revocarse lisa y llanamente dado que no resulta ajustado a derecho considerar que la propaganda utilitaria comprada a terceros y que es utilizada por asistentes a eventos proselitistas genere un beneficio a los partidos políticos.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-158/2023

con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-RAP-158/2023

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-158/2023.

En términos de los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular a fin de exponer las razones por las cuales respetuosamente no comparto la decisión de la mayoría de revocar el acuerdo impugnado para los efectos que se precisan en la sentencia, pues estimo que los agravios debieron considerarse fundados y suficientes para revocar de manera lisa y llana el acto controvertido.

Contexto del asunto.

El partido recurrente consultó a la autoridad responsable si la venta de artículos con los emblemas o signos del partido, o de sus candidaturas o militantes y su utilización en eventos partidistas generaba un beneficio en su favor y qué acciones específicas podría tomar para el deslinde correspondiente, al no contar con facultades para prohibir o suspender la comercialización de ese tipo de productos.

En el acuerdo impugnado se determinó que cuando en los eventos partidistas o electorales, existan actividades de esta naturaleza realizadas por personas ajenas a los partidos políticos, se tomará invariablemente como una aportación que puede incidir en los gastos fiscalizados, ya sea ordinarios, precampañas o campañas, y los partidos tienen el deber de



realizar reportes de gastos con efectos de fiscalización, ante el posible beneficio directo o indirecto por la exposición y divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas candidatas y militantes, aunado a la existencia de un procedimiento de deslinde de responsabilidad.

En la sentencia aprobada por la mayoría, se revoca el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que da respuesta a la consulta realizada por Morena, para el efecto de que la responsable emita uno nuevo en el que establezca 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.

En efecto, en la sentencia se califican fundados los agravios relacionados con la falta de fundamentación y motivación y exhaustividad en cuanto al beneficio que pudiera recibir el recurrente por la actividad de terceros que comercialicen o adquieran productos alusivos al partido político, 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 del partido político o de sus candidaturas.

Por tales motivos la mayoría determinó revocar el acuerdo reclamado para el efecto de la autoridad responsable emita

SUP-RAP-158/2023

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.

Postura de la Ponencia.

No comparto las consideraciones ni los efectos de la sentencia, en virtud de que, a mi juicio, si bien se debe revocar la respuesta reclamada, debe ser por motivos distintos.

Considero que los agravios del partido relacionados con el beneficio que pudiera recibir por la actividad de terceros que comercialicen o adquieran productos alusivos a éste son esencialmente fundados, dado que estimo desproporcional y de imposible cumplimiento, que se haya establecido en la determinación impugnada, la obligación de reportar los gastos con efectos de fiscalización y en su caso deslindarse de los mismos por el posible beneficio directo o indirecto que le pudiera representar propaganda política o electoral.

Lo anterior, cuando en los eventos partidistas o electorales, existan actividades que representen venta, exhibición o comercialización de artículos utilitarios o algún otro que posea



las características definitorias de propaganda política o electoral, realizados por personas ajenas a los partidos políticos.

Asimismo, la responsable le impuso la obligación de deslindarse de manera eficaz de esa responsabilidad, con la consecuencia inherente de poder ser sancionado, a partir del ejercicio de verificación que realice la propia autoridad, se cuantificará y sancionará en la revisión o fiscalización del periodo en que se detecten, pudiendo ser en el ordinario, precampaña o campaña, según sea el caso.

Desde mi óptica, ello trascendió en que se afectaran los principios de la debida fundamentación y motivación, así como de certeza y seguridad jurídica que debe garantizarse en toda determinación.

Esto es así, porque estimo que la utilización de este tipo de artículos en eventos partidistas o políticos, derivados de la venta, exhibición o comercialización por personas ajenas a los partidos políticos, no deben considerarse como aportaciones que deben reportarse, contabilizarse y en su caso, sumarse a los gastos reportados en cualquier momento.

Lo anterior, porque al ser una actividad realizada por terceros, es una carga desproporcional que afecta los principios de certeza y seguridad jurídica de los partidos políticos, el considerar que ante la existencia de actividades que representen venta, exhibición o comercialización de artículos utilitarios o algún otro que posea las características definitorias

SUP-RAP-158/2023

de propaganda política o electoral, durante los eventos partidistas o políticos, se tomará invariablemente como una aportación que puede incidir en los gastos fiscalizados, ya sea ordinarios, de precampañas o campañas.

Además, ello implica una presunción, sin base legal, de que todos los hallazgos de artículos utilitarios y objetos sean considerados, necesariamente, como un beneficio, para efectos de fiscalización, aun cuando no exista prueba, ni siquiera en grado indiciario, de que el sujeto o persona obligada haya participado en la elaboración, comercialización o entrega de esos artículos o productos.

De ahí que, si no existe el beneficio, directo o indirecto, no resulta ajustado a derecho que contabilice el hallazgo de esos productos promocionales utilitarios o con propaganda política y/o electoral; aunado a que cualquier deslinde sería ineficaz por sí solo para evitar dicho beneficio y una eventual responsabilidad.

Lo anterior, porque con independencia de que los sujetos obligados llevaran a cabo el deslinde conforme a las reglas para considerarlo jurídico en términos de lo previsto en el artículo con los requisitos determinados en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización y conforme a los parámetros y alcances establecidos por esta Sala Superior, solo tendría el efecto de reconocer que el sujeto obligado no adquirió ni entregó el bien, pero el beneficio seguiría y finalmente se tomaría como hallazgo para efectos de fiscalizar el gasto.



Ahora, también destaco que, si bien en el recurso de apelación SUP-RAP-159/2023, este Pleno resolvió lo relativo a la legalidad de los Lineamientos que emitió la responsable en cumplimiento a diversa ejecutoria de este órgano jurisdiccional, en específico, de la disposición 53 relacionada con los gastos que se contabilizarán como ordinarios, los agravios que se analizaron en torno a este tema se calificaron como inoperantes, porque estaba pendiente de resolverse el presente asunto.

Por tal motivo, es en este caso en el que se analiza la respuesta concreta otorgada por la responsable, la cual no brinda certeza para los partidos políticos, de ahí que, a mi juicio, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado.

Es por lo anterior que formulo el presente voto particular.

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.