



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-159/2023 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
OTROS

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS¹

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** INDALFER INFANTE
GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA
MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA,
MAURICIO I. DEL TORO HUERTA Y
RODRIGO QUEZADA GONCEN

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el *“ACUERDO INE/CG448/2023 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA REGULAR Y FISCALIZAR LOS PROCESOS, ACTOS, ACTIVIDADES Y PROPAGANDA REALIZADOS EN LOS PROCESOS POLÍTICOS, EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO DE LO*

¹ Secretariado: José Manuel Ruiz Ramírez, Maribel Tatiana Reyes Pérez, Alejandro Olvera Acevedo y Roxana Martínez Aquino.

ORDENADO EN LA SENTENCIA SUP-JDC-255/2023 Y SUP-JE-1423/2023”.

I. ANTECEDENTES

A. Juicios federales. El seis de julio de dos mil veintitrés, el Partido del Trabajo y diversas personas promovieron medios de impugnación ante este órgano jurisdiccional, a fin de controvertir la convocatoria para seleccionar al responsable de construir el Frente Amplio por México, integrado por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

B. Sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados. El diecinueve de julio del año en curso, esta Sala Superior determinó **confirmar la validez** de la convocatoria para elegir a la persona responsable de la construcción del Frente Amplio por México. No obstante, **vinculó** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que emitiera lineamientos generales para regular y fiscalizar los procedimientos partidistas cuya naturaleza y finalidad sea posicionar a las personas que posiblemente sean aspirantes de cara al inicio del proceso electoral dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024) para renovar la presidencia de la República.

C. Acuerdo impugnado. En cumplimiento a la sentencia referida, en sesión extraordinaria de veintiséis de julio de este año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG448/2023 por el cual emitió los lineamientos.

D. Recursos de apelación. El treinta de julio del año que transcurre, los partidos recurrentes interpusieron ante la



autoridad responsable los presentes recursos de apelación. Por lo que hace al Partido del Trabajo, su medio de impugnación fue promovido ante la responsable el uno de agosto.

E. Recepción y turnos. Recibidas las constancias, la magistrada presidenta por ministerio de ley, Janine M. Otálora Malassis, de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-159/2023 (Partido de la Revolución Democrática), SUP-RAP-160/2023 (Partido Acción Nacional), SUP-RAP-161/2023 (Partido Revolucionario Institucional) y SUP-RAP-162/2023 (MORENA), los cuales turnó a su ponencia.

En lo tocante a la demanda del Partido del Trabajo, se integró el expediente SUP-RAP-163/2023 y fue turnado por acuerdo de la presidencia de este órgano jurisdiccional a la mencionada ponencia.

F. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la magistrada instructora radicó, admitió y cerró instrucción en los recursos de apelación al rubro identificados. En consecuencia, ordenó elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

G. Sesión pública. En sesión pública de nueve de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Sala Superior rechazó, por mayoría de votos, el proyecto propuesto por la magistrada instructora, por lo que se designó al magistrado Indalfer Infante Gonzales para la elaboración del engrose.

II. COMPETENCIA

Con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso a) y 169, fracción I, inciso c) , de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 34, párrafo 1, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior es competente para conocer los presentes recursos, porque se controvierte un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se emitieron los lineamientos para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos de diversos partidos políticos. En ese sentido, tomando en consideración que el acto controvertido es emitido por el máximo órgano central y de dirección de la autoridad electoral nacional y que se controvierten normas generales aplicables a esos procesos nacionales, es que se surte la competencia de este órgano colegiado.

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular los recursos de apelación toda vez que, de la lectura de los escritos de demanda, se desprende que existe identidad en la autoridad responsable y el acto impugnado.

Debido a lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal, lo procedente es acumular los expedientes **SUP-RAP-160/2023**, **SUP-RAP-161/2023**, **SUP-RAP-162/2023** y **SUP-RAP-163/2023** al diverso **SUP-RAP-159/2023**, por ser este el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional. Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes de los recursos acumulados.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA



Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 10, 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a las siguientes consideraciones:

A. Forma. En las demandas consta, la denominación de los partidos políticos recurrentes, así como los nombres y firmas autógrafas de sus respectivos representantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos materia de la impugnación, y se expresan agravios.

B. Oportunidad. Las demandas se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días, dado que el acuerdo controvertido fue notificado el veintiocho de julio de dos mil veintitrés a los recurrentes. En ese sentido, el plazo para impugnar transcurrió del lunes treinta y uno de julio al tres de agosto del año en curso, sin computar los días sábado veintinueve y domingo treinta de julio, al ser inhábiles, dado que la litis no está relacionada con algún proceso electoral.

Resulta inconcuso, si los escritos de demanda se presentaron ante la responsable el treinta de julio y el primero de agosto de dos mil veintitrés, es evidente que se tiene por satisfecho este requisito.

C. Legitimación y personería. Dichos requisitos están satisfechos, dado que los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, MORENA y del Trabajo, por conducto de Ángel Clemente Ávila Romero, Hiram Hernández Zetina, Víctor Hugo Sondón

Saavedra, Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco y Silvano Garay Ulloa respectivamente, representantes propietarios y suplente (en el caso de MORENA) de los mencionados institutos políticos ante el Consejo General responsable, calidades reconocidas por la autoridad al rendir los respectivos informes circunstanciados, con fundamento en lo previsto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

D. Interés jurídico. Los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral buscan regular y fiscalizar los diversos procedimientos partidistas de los cuales los recurrentes forman parte. Así, el requisito en estudio se cumple porque estos últimos consideran que, con su emisión se violenta su esfera de derechos tales como el de autoorganización y el de autodeterminación, además señalan que la responsable excedió lo ordenado por esta Sala Superior en la ejecutoria SUP-JDC-255/2023 y acumulado, al haber introducido elementos electorales cuando en realidad se tratan de procesos intrapartidistas y no de índole electoral, y que los lineamientos no se encuentran ajustados a los parámetros constitucional y legal.

Aunado a que en el transitorio segundo, inciso A, de los lineamientos se precisaron los partidos políticos que se encuentran involucrados en los procesos políticos, dentro de los cuales figuran los cinco partidos políticos que en este momento acuden a este órgano jurisdiccional para controvertir los referidos lineamientos

E. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a



esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

V. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

A. Determinación en el juicio SUP-JDC-255/2023 y acumulado

Al dictar sentencia en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, por una parte, esta Sala Superior validó la Convocatoria para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México; aunado a lo anterior, también vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a emitir lineamientos generales para regular y fiscalizar este y los procedimientos con características similares.

Para el efecto de la emisión de los lineamientos, este órgano jurisdiccional ordenó que, dado lo inédito, relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico electoral, debía ser el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como máximo órgano de dirección, el encargado de su emisión. Previendo con ello una posible afectación a los principios constitucionales que rigen en materia electoral, particularmente el principio de equidad en la contienda, mediante su regulación y fiscalización de forma adecuada y completa.

Respecto de las bases generales para la emisión de los lineamientos, este órgano jurisdiccional precisó que:

- En cuanto a su **objeto**, deben ser aplicables a todos los procesos y/o actividades cuya posible finalidad se establezca una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura de cara al proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), con independencia de la denominación

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

específica que se les dé por los partidos, organizaciones ciudadanas y/o las personas que los organicen o participen en ellos.

- En cuanto a actos **anticipados de precampaña y campaña**, de ningún modo habilitarán a los partidos, organizaciones ciudadanas, personas participantes y/o a sus simpatizantes para realizar actos que, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral impliquen actos anticipados de precampaña o campaña. En consecuencia, todos los actos que pudieran implicar un llamado expreso o inequívoco a votar a favor o en contra de una persona para una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular siguen estando prohibidos y deberán investigarse, incluso de oficio, y sancionarse en los términos de la ley.
- En cuanto a las **disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad**, si bien, dada la naturaleza del procedimiento, no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, sí resultan aplicables todas las disposiciones que buscan salvaguardar que no se utilicen recursos públicos materiales y económicos, por lo que cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales, conforme a la ley y la línea jurisprudencial de este Tribunal.
- Por lo que se refiere al **trámite de quejas** que se presenten con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral derivada de los procesos referidos, así como las investigaciones que por el mismo motivo se inicien de oficio, deberán tramitarse vía procedimiento especial sancionador.
- En cuanto a la **certificación y retiro de propaganda**, el Instituto Nacional Electoral deberá definir qué tipo de propaganda está permitida conforme a la naturaleza de los procesos regulados por los lineamientos, asimismo, deberá valorar la permanencia o retiro de la propaganda masiva en espectaculares, vehículos de transporte público y pintas de bardas.
- Por lo que se refiere a **financiamiento y fiscalización**, se debe implementar una fiscalización ad hoc o especializada para vigilar el origen y uso de los recursos empleados, que debe ser expedita, apegada a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
 - En este rubro, en cuanto al **financiamiento**, los procesos podrán ser financiados con recursos del gasto ordinario que reciben los partidos políticos participantes, así como de financiamiento privado, en los términos y con los límites que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
 - Respecto de la **fiscalización**, es necesario que se fiscalice de forma expedita. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe definir, cuando menos: el periodo sujeto a revisión, las reglas aplicables, el tipo de gastos, la presentación de los informes, los resultados de la fiscalización, así como respecto de las quejas en materia de ingresos y gastos.



B. Regulación en los lineamientos

Mediante acuerdo INE/CG448/2023, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los *lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023*, en los que:

- Se define como **procesos políticos**, el conjunto de actos, actividades y propaganda que realizan los partidos políticos y cualquier persona cuya naturaleza y finalidad sea establecer una estrategia encaminada a posicionar y/o definir liderazgos políticos, que podrían ostentar una precandidatura o candidatura en el proceso electoral, así como aquellos otros procesos que sean similares.
- En el apartado de “*Disposiciones generales*”, se prevén entre otros aspectos, que los lineamientos tienen como **objeto regular y fiscalizar los Procesos Políticos para salvaguardar los principios de equidad, imparcialidad, neutralidad y legalidad de cara al proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024)**; asimismo, que son de observancia general y obligatoria para el Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos nacionales, las organizaciones ciudadanas, las personas servidoras públicas, las personas inscritas y quienes organicen o participen en los procesos políticos, con independencia del marco regulatorio o denominación específica que se les dé.
- En el apartado denominado “*De los actos y de la propaganda*”, en términos generales, se prevén las directrices a las que deben sujetarse los actos eventos y actividades que realicen los partidos políticos nacionales, organizaciones ciudadanas, personas inscritas y demás participantes en los Procesos Políticos.
- En el apartado denominado “*Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad*”, se establecen las previsiones en materia de intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos, así como, entre otros aspectos, sobre la prohibición del uso de prerrogativas para acceder a tiempos oficiales de radio y televisión para la difusión de los procesos políticos o de las personas inscritas.
- En el apartado de “*Financiamiento y fiscalización*”, se establecen las previsiones respecto de financiamiento, fiscalización, de los gastos, monitoreo y visitas de verificación, presentación de informes, resultados de la fiscalización, así como de otras disposiciones en los procedimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- Finalmente, en el apartado de “*Quejas y denuncias*”, se prevén esencialmente las vías del procedimiento especial sancionador para conocer, mediante denuncia o de las investigaciones que se inicien de oficio, respecto de cualquier infracción a la normativa derivada de los procesos políticos, precisando que las quejas relacionadas con el

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados en los procesos políticos, se tramitarán en la vía del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización.

- Entre las *disposiciones transitorias* destaca la entrada en vigor de los lineamientos el día de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como la vinculación a los partidos políticos involucrados en los procesos políticos para que en el término de tres días naturales, informen y documenten al Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los acuerdos, convocatorias, lineamientos y cualquier otro instrumento que norme su respectivo proceso político, lo que será informado a la Secretaría Ejecutiva para los efectos correspondientes; así como el deber de informar y documentar al Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los nombres y datos de localización de las personas inscritas en los mismos.

Establecido el contexto en el que se circunscribe esta controversia, a continuación, se analizarán los agravios expuestos por los partidos recurrentes.

VI. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** de los partidos recurrentes es que se modifiquen los lineamientos.

La **causa de pedir** de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática la sustentan, de manera similar, en que la regulación de los lineamientos debe realizarse de manera particular a las situaciones que concurren para el caso del Frente Amplio por México, por lo que la fiscalización de este debe ser distinta a la que se realice respecto del proceso político que desarrolla MORENA.

En el caso de MORENA, su **causa de pedir** la sustenta en que la modificación a los lineamientos debe obedecer a que se



adecúe el concepto de elementos de naturaleza electoral o equivalente y sus alcances, se permita a las personas servidoras públicas pronunciarse sobre las personas aspirantes y partidos políticos; se obligue a las personas que aspiran a ocupar los liderazgos políticos en contienda a separarse de sus cargos públicos, y, que se modifiquen las reglas de fiscalización.

Por cuanto hace al Partido del Trabajo, su **causa de pedir** la sustenta en las mismas consideraciones que refirió MORENA y, de manera adicional, señala que existe una violación a los principios de retroactividad y seguridad jurídica al establecer un plazo para regularizar el gasto y al considerar que no existe claridad en la razón por la que se fijaron los días como naturales.

2. Estudio de los agravios

Para analizar los motivos de inconformidad planteados, estos se agruparán en atención a las pretensiones de los partidos impugnantes y conforme a las temáticas planteadas.²

a) Agravios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática

Al promover sus recursos de apelación a fin de controvertir los lineamientos, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática hacen valer similares motivos de disenso a partir de los cuales pretenden demostrar que la determinación controvertida es

² Jurisprudencia 4/2000, de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN". Disponible para consulta en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

violatoria de los principios de legalidad (indebida fundamentación y motivación), de exhaustividad y congruencia, lo cual hacen depender del indebido análisis contextual que hace la responsable de los distintos procesos políticos que llevan a cabo tanto el Frente Amplio por México como MORENA, en ese sentido, no pueden homologarse para su fiscalización. Tales motivos de agravio son los siguientes:

- No se atendió a que la construcción del Frente atiende al derecho de autodeterminación y asociación política, es decir, es de índole no electoral. Lo cual, fue incluso materia de pronunciamiento por parte de Sala Superior en el juicio SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, que reconoció que la organización y desarrollo del procedimiento para seleccionar a la persona responsable de la construcción del Frente como parte del derecho de autoorganización de los partidos, máxime que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ya había avalado la construcción del Frente.
- Es una forma distinta de ejercer el derecho de autoorganización a la de MORENA, que determinó un tope de gastos de \$5'000,000 por cada persona inscrita en su proceso interno para seleccionar al Coordinador de la Defensa de la Cuarta Transformación, mientras que en el Frente se invitó a la ciudadanía a participar para ser el responsable de su construcción.
- El proceso de construcción del Frente Amplio Por México no es exclusivo de los institutos políticos, ya que los partidos no tienen la rectoría exclusiva del mismo, por lo que la responsable les asigna una carga jurídica excesiva.
- La autoridad responsable emitió reglas de fiscalización de manera genérica, las cuales no atienden las particularidades de cada uno de los procesos, desconociendo así la naturaleza jurídica de un "frente", con lo que faltó a su deber de exhaustividad.
- La autoridad responsable fue omisa en diferenciar los dos procesos sin diferenciarlos, por lo que ordenó que cualquier ciudadano o ciudadana con una aspiración política, sea o no militante sea fiscalizable, como si se tratase de recursos públicos o como si dicho gasto beneficiase al partido político de alguna forma, con lo que extiende las obligaciones y derechos que tiene el instrumento jurídico frente.
- En el caso del Frente, las personas interesadas en ser responsable de la Construcción del mismo, son ciudadanas, que no pretenden obtener una dirigencia al interior de un partido, sino construir una agenda política, no electoral.
- El artículo 28 de los lineamientos señala que los sujetos que serán fiscalizados en los procesos políticos serán partidos políticos nacionales, personas inscritas en los procesos y demás personas aportantes.



- En los artículos 45, 46 y 47 de la invitación para seleccionar al Responsable se prohibió a las personas aspirantes a llevar a cabo discursos electorales o de hablar sobre aspiraciones a un cargo público. Se les prohibió también a utilizar financiamiento público o prerrogativas de radio y televisión de los partidos. Dichos artículos fueron aprobados por la Sala Superior en los juicios SUP-JC-255/2023 y acumulado, al validar el proceso.
- MORENA y sus aliados utilizan financiamiento público de sus partidos mientras que, en el Frente, los partidos integrantes solo aportaron financiamiento público para las actividades como Frente, no así para dar dinero a la ciudadanía que aspire a representar a dicho Frente.

Para esta Sala Superior, los motivos de agravio que formulan los citados partidos políticos resultan **infundados** como se expone enseguida.

Lo infundado radica en que los apelantes inadvierten que la emisión de los lineamientos controvertidos derivó de la determinación de esta Sala Superior que, si bien validó la Convocatoria para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México, también vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a emitir *lineamientos generales* para regular y *fiscalizar* este y los *procedimientos con características similares*.

En efecto, al dictar sentencia en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, este órgano jurisdiccional tuvo en consideración que la pretensión de la parte demandante era que se declarara la invalidez de la convocatoria o invitación para el desarrollo de los diálogos ciudadanos y la selección de la persona responsable de la construcción del Frente Amplio por México.

Asimismo, se consideró que la causa de pedir de tal pretensión se sustentaba en que esa convocatoria vulneraba los principios

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

de legalidad y de equidad en la contienda, derivado de que, para la entonces parte actora, su emisión realmente tenía como finalidad posicionar las plataformas políticas de los partidos involucrados, así como promocionar al futuro candidato o candidata a la presidencia de la República que postularían en el proceso electoral federal dos mil veinticuatro.

Al resolver los planteamientos de la parte entonces demandante, este órgano jurisdiccional consideró, esencialmente que:

- Los planteamientos eran infundados en la medida en que la convocatoria entonces impugnada es conforme con el parámetro de regularidad constitucional, porque en sí misma no implica una conducta que afecte los principios de legalidad o equidad en la contienda.
- La convocatoria no resulta ilegal o contraria al principio constitucional de equidad, ni constituye, por sí misma, un acto anticipado de precampaña o campaña, en la medida en que establece condiciones para la participación y organización de eventos relacionados con las condiciones de acercamiento de las fuerzas políticas convocantes con la sociedad civil y la ciudadanía, lo cual, por sí mismo, no está prohibido.
- Lo anterior, porque al momento de la emisión de la resolución, no existen elementos suficientes para considerar que el procedimiento para seleccionar a la persona responsable de la construcción del Frente sea equivalente a un ejercicio electoral.
- En este sentido, no se advirtió una necesidad imperiosa de anular la convocatoria impugnada, aunado a que resultaría en una medida desproporcionada puesto que se afectaría sustancialmente el derecho de asociación y autoorganización interna partidista y las libertades de expresión y reunión, a partir de una restricción general.

Es particularmente relevante para la resolución de los planteamientos que ahora se analizan que, al emitir la sentencia en el juicio SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, esta Sala Superior tuvo en consideración que:

- No se deja de reconocer que, por su naturaleza y finalidades, la convocatoria y el proceso pudieran desbordar los límites constitucionales y legales, con una posible incidencia en la equidad en la contienda en el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), motivo por el que, si bien no procede



invalidarlo, **es necesario prevenir esta posible afectación mediante su regulación y fiscalización de forma adecuada y completa.**

- Aunque el proceso en cuestión se sustenta en el ejercicio de los derechos señalados, lo cierto es que **sí puede existir un riesgo de que las conductas desplegadas en el marco de su desarrollo afecten la equidad en la contienda**, dado que no existe la certeza de que los participantes vayan a respetar las reglas y las prohibiciones que les aplican, aunado a que no se advierten reglas claras de la forma de fiscalizar los recursos utilizados en ellos, **riesgo que puede superarse a través de la emisión de lineamientos generales** que den certeza sobre los límites legales a los que están sujetos este tipo de procesos.

Asimismo, este órgano jurisdiccional consideró, al emitir la citada sentencia que:

- Es un hecho notorio que MORENA –con la participación de los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México– está desarrollando un procedimiento similar al de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.
- En ese caso se está realizando un procedimiento de elección de la persona titular de la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030” o de la “Coordinación de la Defensa de la Cuarta Transformación”, sin embargo, dicho procedimiento partidista tiene como objetivo preparar la estrategia para su participación en la próxima elección federal.
- De ello se advierte que el procedimiento del Frente Amplio por México no es el único que actualmente transcurre y que tiene la misma finalidad de valorar el o los perfiles que competirán por la presidencia de la República en el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024).
- Se debe ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emita lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con finalidad similar.

A partir de lo expuesto, es que no asiste razón a los demandantes en cuanto aducen que la responsable, al emitir los Lineamiento realizó un indebido análisis contextual de los distintos procesos políticos los cuales desde su perspectiva no podían homologarse para su fiscalización.

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional, a partir del análisis de la impugnación de la convocatoria para la selección de la

persona Responsable de la construcción del Frente Amplio por México, determinó vincular al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a expedir lineamientos generales a fin de prevenir una posible afectación a los principios constitucionales que rigen en materia electoral, particularmente el principio de equidad en la contienda, riesgo que puede superarse a través de la emisión de dichas reglas tendentes a su regulación y fiscalización de forma adecuada y completa.

Como se ha expuesto, este órgano jurisdiccional determinó, al considerar que MORENA está desarrollando un **procedimiento con idéntica finalidad** al de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, que lo procedente era ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emitiera lineamientos generales para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con finalidad similar.

En este orden de ideas, fue a partir de la determinación de este órgano jurisdiccional que la autoridad responsable emitió lineamientos generales tendentes a regular y fiscalizar los procedimientos desarrollados por los partidos políticos integrantes del Frente, así como el de MORENA y cualquier otro que pudiera tener una finalidad similar. De ahí lo infundado de los motivos de disenso que se analizan relativos a que no se atendió a la diversa forma de participación en los dos procedimientos y que la responsable fue omisa en diferenciar ambos procesos.



En este sentido, tampoco asiste la razón a los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en cuanto aducen que una de las razones fundamentales de la fiscalización de los partidos políticos es precisamente fiscalizar el uso del financiamiento público y que, en el caso de Frente, quienes aspiran a ser responsable de su construcción, son personas ciudadanas, no necesariamente militantes.

Así, para los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió considerar que, en la invitación para seleccionar a la persona Responsable de la construcción del Frente, en los artículos 45, 46 y 47³ se prohibió a las personas aspirantes emitir discursos de carácter electoral, hablar sobre aspiraciones a un cargo público, promover alguna candidatura, utilizar financiamiento público o utilizar prerrogativas de acceso a radio y televisión de los partidos políticos; aunado a que dichos artículos fueron aprobados por esta Sala Superior en los juicios SUP-JDC-255/2023 y acumulado, al validar el proceso.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que no asiste la razón a los demandantes porque, en primer lugar esta Sala

³ **45.** Las personas aspirantes a Responsable para la Construcción del Frente Amplio por México, serán responsables del financiamiento de sus actividades y deberán reportar al Comité Organizador, o al área o persona que éste determine, la procedencia de los recursos utilizados en el financiamiento.

46. Los recursos necesarios para la organización de las actividades dirigidas a la Construcción del Frente Amplio por México serán proporcionados por los partidos políticos de conformidad con el convenio de formación del Frente Partidario en los términos del artículo 86 de la Ley General de Partidos Políticos.

47. De conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales todos los gastos a los que se refiere el artículo anterior serán reportados en su oportunidad a las autoridades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Superior no emitió determinación alguna de “aprobación” respecto de los citados preceptos de la convocatoria – invitación para la selección de la persona responsable de la construcción del Frente porque, como se ha expuesto, esa no fue la materia de decisión, sino la impugnación de esa convocatoria a partir de la pretensión y causa de pedir que han quedado precisadas; sin que la referencia a esos artículos como parte de la argumentación de la decisión implique una situación de validación o aprobación de su contenido normativo.

Tampoco asiste la razón a los citados recurrentes en cuanto a que la autoridad responsable debió considerar el contenido de esos artículos al emitir los lineamientos controvertidos, porque, como se ha reseñado fue a partir, entre otras, de la consideración relativa a que no existe la certeza de que los participantes en el proceso vayan a respetar las reglas y las prohibiciones que les aplican, aunado a que no se advierten reglas claras de la forma de fiscalizar los recursos utilizados en ellos, que este órgano jurisdiccional justificó la necesidad de la emisión de lineamientos generales que den certeza sobre los límites legales a los que están sujetos este tipo de procesos. De ahí lo infundado de ese motivo de disenso.

b) Agravios

b.1) Definición de “Elementos de naturaleza electoral o equivalente” (MORENA y Partido del Trabajo)

MORENA considera que esta definición excede lo mandatado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado. Asimismo, restringe al partido y a quienes participan del proceso partidista



para posicionarse respecto de los programas de gobierno, en vulneración de los principios de legalidad y certeza.

Argumenta que es contraria a la jurisprudencia 2/2009 PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

Asimismo, estima excesivo que dentro de esa definición se incluya a las expresiones de terceras personas que se refieran a la persona inscrita como probable precandidatura o candidatura. Señala que no es clara la idea de quién sería una tercera persona y que esa ambigüedad es contraria al principio de legalidad.

Los disensos de este apartado son **infundados** dado que la definición es consistente con las prohibiciones constitucionales y legales que rigen la materia, y aplicables a los procesos políticos para mantenerlos dentro de tales límites, en términos de lo ordenado en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-255/2023 y acumulado, además que no existen ambigüedades en su contenido.

En efecto, tal como se refirió, en la sentencia citada, a partir del reconocimiento de que los procesos políticos por su naturaleza y finalidades pudieran desbordar los límites constitucionales y legales, con una posible incidencia en la equidad en la contienda en el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), era necesario prevenir esta posible afectación mediante su regulación y fiscalización de forma adecuada y completa.

Se consideró que si bien, la organización de estos procesos tiene sustento en los derechos de autoorganización de los partidos

políticos y de participación política de la ciudadanía, quienes participen como aspirantes o como simpatizantes deben acatar la prohibición consistente en que no se realice propaganda, o actos en los que se emitan expresiones dirigidas a solicitar el respaldo para obtener la candidatura para un cargo de elección popular. En otras palabras, **está prohibida la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, así como otras conductas ilícitas que podrían afectar la equidad en la contienda.**

En ese tenor, se ordenó la emisión de los lineamientos con la finalidad de evitar un daño irreparable al principio o valor constitucional de la equidad en la contienda, en relación con el desarrollo de los procesos partidistas cuya naturaleza y finalidad sea posicionar a las personas que posiblemente sean aspirantes de cara al inicio del proceso electoral dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024) para renovar la Presidencia de la República.

Al respecto, se establecieron bases generales con relación a evitar la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad, intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos, certificación y retiro de propaganda, entre otras.

Ahora bien, en los lineamientos la definición cuestionada, no debe entenderse segmentada de la finalidad e integridad de éstos.



En efecto, en los lineamientos se diseñó el concepto de elementos de naturaleza electoral o equivalentes en términos de todos los límites constitucionales y legales para evitar el daño irreparable a la equidad en la contienda del proceso electoral, colocando a los procesos que regula dentro de estos límites.

Así se indica que por elementos de naturaleza electoral o equivalente se entiende aquellos actos, manifestaciones, expresiones o cualquier tipo de actividad realizada por los partidos políticos nacionales o las personas inscritas, que tengan por objeto obtener el respaldo de la ciudadanía para ser postulada a un cargo de elección popular, con independencia de que sea un evento dirigido a la militancia o a la ciudadanía en general.

También se considerarán elementos de naturaleza electoral los que tengan como finalidad presentar una plataforma electoral, solicitar de manera expresa o contextual el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.

Se considerarán elementos equivalentes los actos y las comunicaciones que, tomadas como un todo y con referencia contextual, pueden ser considerados como mensajes de apoyo o posicionamiento en beneficio de una o más personas inscritas y que pueden entenderse como la continuidad de programas de gobierno o la presentación de una plataforma electoral; o las expresiones de terceras personas que mencionen a la Persona Inscrita como probable precandidata o candidata de cara a un proceso electoral.

Por su parte, de la lectura integral de los lineamientos se advierte que la utilización del concepto elementos de naturaleza electoral o equivalentes, tienen el objeto de mantener los procesos políticos dentro de su naturaleza y finalidad, **sin que puedan tener el objetivo de obtener el respaldo para la postulación de precandidaturas o candidaturas a un cargo de elección popular, dado que ello corresponde a etapas de un proceso electoral, de naturaleza distinta.**

En ese tenor la definición se engloba en el marco de evitar la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, las disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad, y uso de recursos públicos sin que se trate de un concepto distinto, como pretende argumentar el partido político, porque éste en realidad establece claramente que el límite en los procesos políticos es no realizar propiamente actividades o promocionar propaganda de naturaleza electoral, precisando más adelante en cada artículo las obligaciones y prohibiciones respectivas.

En esa medida, la afirmación consistente en que el Instituto Nacional Electoral está desaplicando la Jurisprudencia 2/2009 PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, no tiene asidero, dado que tal criterio fue diseñado en el contexto de las etapas de un proceso electoral dentro de derechos y límites constitucionales y legales existentes.

En efecto, tal criterio indica que los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar



propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

En ese tenor, no debe perderse de vista que la definición de los lineamientos cuestionada y la exigencia de que no se emitan mensajes de apoyo o posicionamiento en beneficio de una o más personas inscritas y que pueden entenderse como la continuidad de programas de gobierno o la presentación de una plataforma electoral, se debe leer en el entendido de evitar solicitar de manera expresa o contextual el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, por lo que la limitación atiende a impedir que se desborde la naturaleza de los procesos políticos que no buscan conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos⁴.

Asimismo, la limitante referida debe entenderse desde la visión que una cosa es retomar, como parte del debate público y en el marco de un proceso electoral, la información sobre los programas que se han implementado desde gobiernos emanados de sus filas y, una situación muy distinta, es que los partidos políticos en los procesos políticos y sus participantes promocionen el nombre, imagen u otros elementos que permitan

⁴ Debe indicarse que el artículo 41 constitucional, base IV prevé una duración específica para las precampañas y las campañas (campañas: noventa días, y precampañas: en ningún caso, excederán las dos terceras partes de esos noventa días). En el párrafo siguiente se dispone que la violación a lo anterior, por los partidos o cualquier otra persona física o moral, puede ser susceptible de sanción. Así, se considera que la finalidad del constituyente fue establecer, de forma determinada y expresa, el periodo en el que los partidos y los (pre)candidatos pueden realizar actos para dirigirse a la militancia (precampaña) o para solicitar el voto del electorado.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

identificar plenamente a las y los servidores públicos de su filiación política, con relación a los programas sociales de gobierno. Esto, con la finalidad de posicionarlos frente a la ciudadanía, en etapas que no corresponden a un proceso electoral, dado que este tipo de acciones podrían configurar un actuar indebido al tener como intención posicionar a quienes son o fueron servidoras y servidores públicos emanados de sus filas antes de que inicien los procesos comiciales, o bien apropiarse de la titularidad o impacto de tales programas, transgrediendo los principios constitucionales de equidad en la contienda.

En consecuencia, la definición incluye elementos para evitar prácticas con las que de manera velada se pretenda promocionar indebidamente a una persona y apropiarse de la titularidad y efectos de un programa social, dado que ello podría desnaturalizar el proceso político y trastocar la prohibición contenida en el artículo 134 constitucional, lo que podría poner en riesgo incluso los principios constitucionales rectores del sistema electoral como el de equidad, impactando el proceso electoral federal de naturaleza y finalidades distintas al político.

Al respecto, debe resaltarse que bajo la finalidad de evitar el desborde de la naturaleza y límites de los procesos políticos, incluso se observa que en el artículo 22 de los propios lineamientos, diseñados para estos procesos inéditos, incluso se regula que durante los procesos políticos, los partidos políticos nacionales sólo podrán difundir propaganda genérica relativa a sus actividades permanentes, la promoción de la participación de la ciudadanía en la construcción y fortalecimiento de la democracia y mostrar su ideología, valores o principios. En ninguna circunstancia difundirán los Procesos Políticos o el



nombre, imagen, voz o cualquier otro elemento que identifique a personas inscritas, por lo que no existe una contradicción entre los lineamientos, sino una coincidencia en enmarcar los procesos políticos dentro de los límites constitucionales y legales, evitando la confusión con las etapas y finalidades de un proceso electoral.

Por otro lado, no asiste la razón a MORENA respecto a que existe ambigüedades en la definición de los lineamientos en lo concerniente a que se entenderán como equivalentes a elementos de naturaleza electoral las **expresiones de terceras personas** que mencionen a la persona inscrita como probable precandidata o candidata de cara a un proceso electoral y que ello es un exceso, dado que se entiende que los lineamientos se enfocan a militantes y simpatizantes, quienes al insertar su participación política en el marco de un proceso político deben ceñir su actuar a los límites legales y constitucionales, siendo los partidos políticos los primeros responsables de encauzar dentro de ese marco el actuar de sus propios procesos.

Cabe indicar, que la definición citada pretende evitar la realización de actos indebidos de todos aquellos que participan en los procesos políticos, de cara al proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), a fin de impedir la vulneración de los principios de equidad en la contienda, imparcialidad y neutralidad.

Asimismo, debe tenerse presente que las libertades de expresión e información aludidas no son absolutas y encuentran sus límites en otros derechos y principios protegidos por las normas constitucionales y legales, como son la equidad en la contienda electoral, la legalidad en el cumplimiento de las distintas etapas

del proceso comicial y la certeza respecto de los plazos, términos y condiciones de la participación política, así como la transparencia y rendición de cuentas, aunado a otras normas que protegen la equidad en la contienda, como son el principio de imparcialidad o neutralidad de quienes ejercen una función pública y la prohibición del uso de recursos públicos para fines electorales.

El entendimiento de las expresiones de terceras personas que mencionen a la persona inscrita como probable precandidata o candidata de cara a un proceso electoral como equivalentes a elementos de naturaleza electoral no puede considerarse tampoco una afectación desproporcional a los derechos de asociación, reunión y expresión, en tanto que éstos no son ilimitados y, además, se trata de un acto por el que se les llama a respetar, en última instancia, la legislación electoral.

La finalidad y diseño de la definición cuestionada se enfoca a que las personas (simpatizantes, militantes como terceros, partidos, dirigencia y contendientes en el proceso político como participantes directos) limiten su actuar y las actividades que han desempeñado, a fin de evitar producir una merma en la equidad de una contienda electoral cuyo inicio está muy cercano al desarrollo de los procesos políticos.

Ahora bien, debe resaltarse que se ha considerado que los **partidos políticos tienen una posición de garante respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes**, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del Estado democrático, y que si bien, no se contempla una prohibición expresa de organizar un proceso político, éste



debe cumplir con la condición de que no se realicen actos anticipados de proselitismo electoral.

Asimismo, debe tenerse presente que los partidos políticos como sujetos rectores de sus procesos políticos, y su posición frente al ordenamiento jurídico, pueden controlar el actuar de las personas involucradas y, en consecuencia, evitar o detener conductas tildadas como ilegales⁵. De ahí que no existe una desproporcionalidad en considerar actos de terceros.

Finalmente, se califican también de **inoperantes** los agravios enfocados a la supuesta alteración de las definiciones de actos anticipados de precampaña y campaña, dado que se basan en su perspectiva de cómo deberían aplicar los precedentes de esta Sala Superior, enlistando varios de éstos, pero soslayando que la naturaleza de los procesos políticos, es inédita y distinta a los procesos electorales, no obstante, deben permanecer dentro de los márgenes constitucionales, y legales, en lectura integral con los lineamientos.

b.2) Restricción a las personas funcionarias públicas para manifestarse sobre aspirantes o partidos que llevan a cabo procesos políticos

El partido político alega, en esencia, que se imponen restricciones del ámbito electoral a un proceso político de manera desproporcional. En específico, refiere que el artículo 15 de los lineamientos⁶ es contrario a la libertad de expresión de las

⁵ Similares consideraciones se emitieron en el SUP-REP-138/2023 y acumulado.

⁶ Artículo 15. Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial y deberán garantizar, en el ejercicio de sus funciones, el respeto de los principios de neutralidad y equidad, ajustando su actuar a la Constitución, las leyes y a los presentes Lineamientos. Asimismo, no podrán realizar,

personas servidoras públicas. Además, considera que ello excede lo ordenado por la Sala Superior. Finalmente, argumenta que no es aplicable lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución general porque no está en curso un proceso electoral, por lo que tampoco serían aplicables las restricciones del artículo 134 constitucional.

Este agravio es **inoperante** debido a que MORENA carece de legitimación e interés para impugnar la restricción establecida en los lineamientos a las personas servidoras públicas.

El artículo 15 de los lineamientos establece que las personas servidoras públicas no podrán realizar manifestaciones a favor o en contra de las personas inscritas en alguno de los procesos políticos regulados por el acuerdo combatido y tampoco en contra de los partidos políticos que intervengan en el desarrollo de estos procesos. en ese sentido, resulta evidente que el objeto de la norma está dirigido a establecer una restricción a las personas servidoras públicas para el efecto de que se abstengan de incidir en el desarrollo de los procesos políticos en curso. Sin que la regulación establecida tenga incidencia alguna en la esfera jurídica del partido impugnante, por lo que no puede identificarse afectación alguna que pueda reclamar a través de su medio de impugnación.

Ahora bien, como se indicó, la inoperancia de sus agravios radica en el hecho de que los argumentos hechos valer están encaminados a defender la libertad de expresión de las personas servidoras públicas, es decir, el partido político no formula

por ningún medio, manifestaciones a favor o en contra de Personas Inscritas en algún Proceso Político, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos.



argumento alguno tendente a cuestionar los lineamientos respecto de alguna afectación que pudiera resentir su esfera de derechos, sino que MORENA tiene la clara pretensión de impugnar en nombre de las personas servidoras públicas en general. Siendo que esta pretensión tampoco actualiza un interés tuitivo que pueda hacer valer el partido.

Este Tribunal Constitucional ha establecido que, para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos, deben cumplir con los siguientes elementos⁷:

- a) Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno.
- b) Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad.
- c) Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencauzamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos.
- d) Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean

⁷ Jurisprudencia 10/2005 de rubro ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos.

- e) Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses.

Conforme a estos criterios, no se actualiza supuesto alguno para que MORENA promueva una acción tuitiva. Esto, debido a que el partido político pretende hacer valer la supuesta restricción indebida a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas, sin que argumente alguna afectación al interés público generada por los lineamientos o la imposibilidad de quienes se sientan afectadas para defender sus intereses.

Similares consideraciones fueron expuestas por esta Sala Superior al resolver en el expediente SUP-JE-42/2021.

b.3) Separación del cargo de las Personas Inscritas en los procesos políticos

MORENA cuestiona la falta de exhaustividad de los lineamientos porque en éstos no quedó establecida textualmente la exigencia a las personas servidoras públicas interesadas en participar en los procesos políticos para que se separen de sus cargos. El partido argumenta que existe una limitante a quienes ocupan un cargo público de asistir a eventos proselitistas, especialmente los de carácter partidista. Esto, para no distraerles de sus funciones y para garantizar que no se haga uso indebido de recursos



públicos y que tampoco se quebrante el deber de neutralidad e imparcialidad con que deben conducirse. Por ello señala que debe modificarse el artículo 19 de los Lineamientos⁸ para formular la prohibición expresa.

Esta Sala Superior considera **infundado** el agravio expuesto, porque no es exigible el requisito de separación del cargo para efecto de la participación en los procesos políticos, al no estar previsto en la normativa electoral dicho requisito como condición para acceder a un cargo partidista, sino sólo para los procesos electorales, en condiciones diferenciadas que no permiten derivar un principio general que pueda proyectarse al ámbito de los procesos políticos que regulan los lineamientos impugnados.

Además, tal exigencia no resulta necesaria ni proporcional, si se considera que, para prevenir una vulneración a la equidad en la contienda, resultan procedentes los procedimientos sancionatorios respectivos.

Lo anterior, considerando lo resuelto en el expediente SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, cuyo cumplimiento pretenden los lineamientos controvertidos, en el que no se exigió el establecimiento del requisito de separación del cargo de las personas servidoras públicas interesadas en participar o inscribirse a los procesos políticos; aunado a que la naturaleza de dicha separación no permite generar una regla general aplicable a los procesos partidistas; resultando además en una

⁸ Artículo 19. Las personas servidoras públicas, que sean además Personas Inscritas, deberán abstenerse de participar en los Procesos Políticos en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

medida innecesaria y desproporcionada, considerando que existe un régimen diferenciado de participación de servidores públicos en actos proselitistas y que, la medida trasciende también a la ciudadanía a partir de la dimensión social de la representación política.

a. Consideraciones de la sentencia dictada en el SUP-JDC-255/2023 y acumulado

En la sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-JDC-255/2023 y acumulado no se ordenó el establecimiento de una condición restrictiva a la participación en los procesos políticos de los partidos políticos que se analizan; sólo se estableció un planteamiento general respecto a la regulación de la intervención de personas servidoras públicas y del uso de recursos públicos.

Ello en el sentido de que las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial, y a conducirse con respeto a la equidad en la contienda; debiendo abstenerse de participar en ellos en cualquier medida que pudiera implicar una vulneración a la equidad de la contienda en los términos de la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral y los lineamientos que emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con los criterios relativos a la asistencia de servidores públicos en actos proselitistas.

Al respecto, esta Sala Superior enfatizó que se trata de procesos que tienen sustento en un ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos; no obstante, también se



precisó que se encuentran sujetos a las regulaciones y prohibiciones establecidas en la legislación electoral; por lo que su vulneración puede ser objeto de procedimientos cautelares y sancionatorios que resulten procedentes.

De esta forma, ante el riesgo de afectación de cualquier principio electoral, particularmente aquellos relacionados con la equidad en la contienda electoral, se consideró necesario regular y fiscalizar los procesos políticos, sin que ello suponga que se deba dar un tratamiento equiparable o equivalente a un ejercicio electoral, ni que todo acto o evento tenga un carácter proselitista para efecto de actualizar las restricciones a la participación de servidores públicos.

En este sentido, el artículo 19 de los lineamientos es claro al señalar: *Las personas servidoras públicas, que sean además Personas Inscritas, deberán abstenerse de participar en los Procesos Políticos en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad.*

Si bien en la sentencia del SUP-JDC-255/2023 y acumulado se estableció como parámetro que los lineamientos debían prever la aplicación de todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar que no se utilicen recursos públicos, así como las relativas a la intervención de personas servidoras públicas; también se estableció que **“no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas,**

tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales”.⁹

Lo anterior es aplicable al requisito de separación del cargo en tanto que, como se analiza en el siguiente apartado, está limitada su exigencia constitucional y legal al ámbito de los procesos electorales y a partir de un régimen diferenciado.

b. Naturaleza del requisito de separación del cargo

En el marco del ordenamiento jurídico vigente en la materia electoral, la exigencia de que una persona servidora pública se separe de su cargo para aspirar a una precandidatura o candidatura opera, por regla general, como un requisito de elegibilidad que está previsto **exclusivamente** para el acceso a ciertos cargos públicos de elección popular.

⁹ **Bases generales para que los Lineamientos que emita el Consejo General del INE tutelen adecuadamente la equidad del proceso electoral federal 2023-2024**

Conforme con lo anterior, se debe **ordenar** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en un plazo de **5 días naturales**, emita los **Lineamientos que eviten que los actos que se realicen como parte del proceso político para definir a quienes podrían ostentar una precandidatura o candidatura vulneren la equidad de la contienda, así como que garanticen la debida fiscalización de los recursos destinados para tal efecto.**

Para ello, se considera que se deben establecer los siguientes parámetros mínimos para la emisión de los Lineamientos:

[...]

Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad. Dada la naturaleza del procedimiento, si bien no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, sí resultan aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos materiales y económicos. En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales mediante el uso de recursos públicos materiales y económicos con atención a la ley y la línea jurisprudencial de este tribunal. [...]



Lo anterior permite identificar dos aspectos relevantes; el primero, que tal requisito es aplicable dentro de los procesos electorales en las condiciones y términos previstos en la Constitución y la ley electoral y en segundo lugar que tal requisito admite tratamientos diferenciados dependiendo el cargo, la temporalidad y las condiciones de participación.

Al respecto, la Constitución general y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén el requisito de separación del cargo en los siguientes supuestos:

Cargo al que se aspira	Cargos sobre los cuales aplica el requisito de separación	Temporalidad de separación	Fundamento
Presidencia de la República	Titular de secretaría o subsecretaría de Estado, de Fiscalía General de la República y del poder ejecutivo de alguna entidad federativa	6 meses antes del día de la elección	Art. 82, fr. VI CPEUM
Diputaciones y Senadurías	Titular de OCAS, de Secretaría o Subsecretaría de Estado y de organismos descentralizados o desconcentrados de la APF. Secretarías de Gobierno locales, magistraturas y jueces federales y locales, presidencias municipales y alcaldías de la CDMX	90 días antes del día de la elección	Art. 55, fr. V y 58 CPEUM Art. 10.1.f LGIPE
	Gobernadores y Jefatura de Gobierno de la CDMX no pueden ser electos en sus respectivas jurisdicciones durante la duración de su encargo, aunque se separen.	N/A	Art. 55, fr. V CPEUM

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior han establecido que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para legislar la temporalidad y las condiciones de separación de cargos públicos cuando se aspira a cargos a nivel local.¹⁰

¹⁰ Véanse, entre otras, las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad 29/2017, 38/2017, 40/2017, 41/2017, 83/2017, 131/2017 y sus respectivas acumuladas; así como

Ahora bien, esta Sala Superior ha enfatizado que la **separación del cargo 1)** es un **requisito de elegibilidad** que **2)** implica la **restricción de un derecho político-electoral**, por lo que **3)** su **aplicación** debe realizarse de forma **estricta** conforme a lo dispuesto en la ley.

Criterio contenido en la jurisprudencia **14/2019** de rubro **“DERECHO A SER VOTADO. EL REQUISITO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DEBE ESTAR EXPRESAMENTE PREVISTO EN LA NORMA”**, en el cual se señala que las medidas restrictivas del derecho a ser votado deben contemplarse de manera taxativa de forma tal que si en la legislación no se prevé como causal de inelegibilidad la separación del cargo anterior, no es dable hacerla exigible por analogía respecto a la restricción que tienen otros cargos, pues implicaría la incorporación indebida de una restricción al derecho a ser votado, en demérito de la vigencia plena, cierta y efectiva del indicado derecho fundamental.

Atendiendo a la naturaleza estricta del requisito de **separación del cargo**, para efecto de su análisis en el contexto del presente caso, se destaca que, en principio, no se trata de una regla general o genérica para salvaguardar la equidad en la competencia electoral que pueda estar sujeta a interpretación y resulte aplicable en cualquier momento o supuesto, sino frente a un requisito de elegibilidad que, si bien justifica su necesidad en la salvaguarda a la equidad e imparcialidad en la contienda, está acotado temporal y materialmente al proceso electoral.

las sentencias de los asuntos SUP-JRC-406/2017, SUP-REC-116/2018, SUP-REP-197/2021, SUP-REC-52/2021, SUP-REC-158/2021, SUP-REC-563/2021.



En ese sentido, no es posible aplicar este requisito a supuestos para los cuales no está previsto ni extender su temporalidad definida constitucional y legalmente, pues ello transgrediría el principio de legalidad y vulneraría derechos fundamentales, tanto de las personas que ejercen el cargo del que se exige su separación, como de la ciudadanía que indirectamente se vería afectada; aunado a que, en atención al principio pro persona previsto en el artículo primero constitucional, cualquier interpretación o integración normativa debe resultar la menos restrictiva en la aplicación de ese requisito.¹¹

En consecuencia, si el requisito de separación del cargo no está previsto como una exigencia legal para los procesos partidistas y no forma parte de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior en relación con la intervención de servidores públicos en procesos electorales, no es posible considerarla como un principio general que permita integrar el ordenamiento jurídico para una finalidad distinta.

Así, aunque es cierto que esta Sala Superior ha reconocido que la separación del cargo impide el riesgo de que personas servidoras públicas usen recursos públicos a favor de su candidatura o proyecten una imagen en el electorado a partir de su cargo, lo que ocasiona inequidad en la contienda,¹² esas consideraciones se han hecho como parte del análisis de

¹¹ Véanse, entre otros, SUP-JRC-686/2015, SUP-JRC-406/2017, SUP-RAP-87/2018, SUP-REC-256/2021 y sus respectivos acumulados. Así como la Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL.**

¹² SUP-REC-116/2018, SUP-RAP-87/2018, SUP-REC-52/2021, SUP-REC-158/2021, SUP-REC-256/2021, SUP-REC-563/2021

proporcionalidad y necesidad de un requisito establecido en la ley y bajo el entendido de que implica una restricción a un derecho fundamental, mas no como una medida obligatoria y permanente.

De hecho, esta Sala Superior ha validado la inexistencia de dicho requisito para aspirar a ciertos cargos, así como su inexigibilidad para ciertos funcionarios públicos, sin que ello implique dejar sin garantías de equidad, imparcialidad y debido uso de recursos públicos a la contienda, pues dichas cuestiones se encuentran protegidas a través de otras disposiciones del marco normativo, en particular, las prohibiciones previstas en el artículo 134 constitucional, que siguen siendo sancionables.¹³

Además, se trata de un requisito cuya exigibilidad, por razones de certeza y seguridad jurídica, se limita temporalmente al proceso electoral en los términos que, para cada supuesto, establece la Constitución; lo que se evidencia, por ejemplo, en la exigencia temporal de la separación, la cual está condicionada al día de la elección (en el caso de la Constitución general) o a diversas fechas del proceso electoral, tales como el registro de candidaturas, el inicio de las precampañas o el inicio de las campañas (como sucede en el caso de algunas legislaciones locales¹⁴), sin que se haya exigido que la separación del cargo, para los casos en los que está prevista, deba abarcar la totalidad del proceso electivo, lo que puede generar, incluso que algunas personas servidoras públicas puedan seguir desempeñando su encargo durante diversas etapas del proceso electoral.

¹³ SUP-REC-256/2021, SUP-REC-563/2021.

¹⁴ Ello se evidencia en el SUP-REC-52/2021.



En consecuencia, el requisito de separación del cargo no es trasladable para los procesos políticos regulados en los lineamientos y queda al ámbito de la autoorganización de los partidos el establecerlo o no, bajo parámetros de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Al respecto, es un hecho notorio que, tanto en el proceso para la elección de la persona responsable de la construcción del Frente Amplio por México, así como en el proceso para la elección de la “Coordinación de Defensa de la Transformación” se contempla la separación del cargo de quienes participan. En el primero, en la convocatoria se contempla como optativa, frente a la alternativa de firmar una carta compromiso de no utilizar recursos públicos y, en el segundo, se asumió la renuncia o separación del cargo para las personas participantes como una condición de participación, sin que tales medidas hayan sido impugnadas.

c. La exigencia del requisito resulta innecesaria y desproporcionada

El partido recurrente pretende incorporar el requisito de la separación del cargo bajo el argumento de que es una medida necesaria para garantizar el principio de neutralidad e imparcialidad, así como que las personas servidoras públicas no utilicen recursos públicos para su posicionamiento político en congruencia con lo dispuesto en el artículo 134 constitucional.

No le asiste la razón al partido recurrente. En primer lugar, porque la exigencia resulta innecesaria, toda vez que en la

sentencia emitida por esta Sala Superior, como en los lineamientos impugnados, se reconoce expresamente el deber de las **personas inscritas** en tales procesos que son servidoras públicas de **abstenerse de participar en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad**, aunado a que en caso de que exista un actuar indebido por parte de las personas inscritas existen los procedimientos sancionatorios respectivos. Por tanto, si lo que se busca con la medida es prevenir posibles inequidades en el proceso interno, existen medidas menos gravosas como las prohibiciones aludidas y será a partir de las condiciones de participación de cada persona inscrita que deberán analizarse sus conductas.

En segundo lugar, el requisito es desproporcionado porque esta Sala Superior ya ha reconocido que la inexistencia de ese requisito durante un proceso electoral y para ser electo a otro cargo no implica que no existan medidas para prevenir y proteger la imparcialidad y neutralidad de la contienda, pues existe un andamiaje legal robusto que sanciona cualquier abuso o desviación de poder de las personas servidoras públicas en su encargo.¹⁵

De esta forma, si tal razonamiento se sostiene para el supuesto de un proceso electoral en curso y, por ende, se justifica que no siempre sea exigible tal requisito, con mayor razón para un proceso político partidista que está fuera del proceso electoral. Incluso reconociendo que los procesos políticos regulados en los lineamientos están relacionados y podrían tener alguna

¹⁵ SUP-REC-2089/2021



incidencia en el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024) para elegir a la presidencia de la República, ello no justifica que se pretenda imponer **una medida más restrictiva que la prevista para el proceso electoral mismo.**

Lo anterior, considerando que –como se señaló– la Constitución en su artículo 82, fracción VI, sólo exige para aspirar a la Presidencia de la República **la separación del cargo de quienes ostentan alguna secretaría o subsecretaría de Estado, la Fiscalía General de la República, o la titularidad de algún poder ejecutivo local**, sin que exija la separación para legisladores de ningún nivel, ni para servidores públicos a nivel municipal. Aunado a que la Constitución prevé la separación **seis meses antes del día de la elección**, lo cual implica que quienes pretendan aspirar a la Presidencia de la República deberán separarse de su cargo a inicios de diciembre de diciembre de dos mil veintitrés (considerando que el día de la elección está establecido para el dos de junio de dos mil veinticuatro).

De esta forma, una medida que pretenda una aplicación más extensiva que la prevista constitucionalmente resultaría desproporcionada, al extender los efectos de la separación para cargos que no están expresamente previstos a una temporalidad distinta a la prevista en la propia Constitución, la cual en principio, incluso permitiría que las personas servidoras públicas se mantengan en su encargo durante parte de la precampaña (pues esta comienza la tercer semana de noviembre de dos mil veintitrés en términos del artículo 226, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Finalmente, cabe destacar que tampoco se justifica una exigencia general para la separación del cargo en los procesos políticos partidistas sobre la base de los criterios asumidos por este tribunal en relación con las restricciones de la participación activa o preponderante de funcionarios públicos, pues tales criterios están referidos a su participación en actos proselitistas, como se advierte en la tesis L/2015 de rubro “**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**” y en la jurisprudencia 14/2012 con rubro “**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**”, aunado a que se han reconocido condiciones de participación diferenciadas respecto de personas funcionarias con actividades permanentes, de aquellas otras que ostentan un cargo legislativo, con lo cual no hay elementos que permitan equiparar tales criterios para efecto de su aplicación a los procesos políticos partidistas regulados por los lineamientos controvertidos.

Por lo expuesto, se considera **infundado** el agravio expuesto por el partido recurrente.

b.4) Agravios relativos a cuestiones de fiscalización

b.4.1) Uso de encuestas con fines de propaganda¹⁶

¹⁶ **Artículo 14.** En los casos en que la encuesta sea contratada por los PPN o Personas Inscritas en el marco de un Proceso Político, deberá computarse su costo como gasto ordinario. De igual manera **será computado como gasto ordinario el costo de difusión de la encuesta que no habiendo sido contratada por Sujetos Obligados, se utilice con fines de propaganda.** (Énfasis añadido)



En sus motivos de disenso, MORENA señala que resulta desproporcional que las encuestas que se utilicen con fines propagandísticos deban contabilizarse como gasto ordinario con independencia del sujeto que las contrata.

Así, aduce que la sanción prevista en el artículo 14 de los lineamientos es desproporcional, al establecer que las encuestas que no habiendo sido contratadas por los sujetos obligados y se utilicen con fines de propaganda serán computadas como gasto ordinario, sin que exista justificación para ello, siendo que el Reglamento de Fiscalización no contempla tal supuesto.

Sustenta la aludida desproporcionalidad de la comparación que realiza entre la referida disposición y lo dispuesto en el diverso artículo 195 del Reglamento de Fiscalización, al indicar que este último, si bien regula una hipótesis similar, existe identidad en la conducta y se trata de los mismos bienes jurídicos, no prevé la cuantificación de encuestas que no sean contratadas por los sujetos obligados.

El partido solicita la inaplicación de la disposición, al considerar que vulnera lo previsto en el artículo 22 constitucional.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los agravios son **infundados**, por una parte, e **inoperantes** por otra.

En primer término, se debe precisar que no asiste razón a MORENA, ya que parte de una premisa sesgada e inexacta, del contenido del artículo 14 de los lineamientos consistente en que, cuando una encuesta no ordenada por terceros ajenos a los sujetos obligados, pero la misma se utilice con fines

propagandísticos, el costo de la encuesta se sumará como gasto ordinario.

Ello no resulta exacto, dado que de la lectura de la porción normativa objeto de debate se advierte que solo será computado en el gasto ordinario el costo de difusión, es decir, solo se computarán para efecto de la fiscalización las erogaciones a fin de difundir la propaganda en la que se utilice la encuesta ordenada por terceros, pero no el costo de la encuesta.

En ese sentido, no asiste razón a MORENA respecto a que se computará como gasto ordinario el costo de la encuesta, sino únicamente serán computados los gastos por los cuales se haya dado difusión como propaganda propia del proceso interno partidista.

Ahora, con independencia de lo razonado en párrafos previos, esta Sala Superior considera oportuno analizar las alegaciones de MORENA, a fin de cumplir con el principio de exhaustividad que rige a las sentencias de este órgano jurisdiccional.

Así, es necesario precisar que el artículo 22 constitucional prevé la prohibición, entre otras, de la **multa excesiva** y señala que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que una multa excesiva tiene los siguientes elementos: **a)** cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; **b)** cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y



c) una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.¹⁷

Esto es, para que una sanción no vulnere lo previsto en la referida disposición, en cada caso la autoridad debe determinar su monto con base en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, entre otros elementos.

Con base en lo expuesto, es factible sostener que en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos una sanción será excesiva o desproporcionada cuando no tenga correspondencia con las condiciones económicas del infractor o que es notoriamente desproporcionada con el tipo de infracción cometida, de ahí que las autoridades deben apegarse a lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al ejercer su potestad sancionadora y ponderar, en cada caso, las condiciones objetivas y subjetivas del caso para individualizar la sanción con parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad de tal forma que no sea desproporcionada ni gravosa.

Evidenciado lo anterior, este órgano jurisdiccional advierte que, contrario a lo que alega el partido actor, la hipótesis prevista en el artículo 14 de los lineamientos no constituye la imposición de una sanción que pueda traducirse en una multa excesiva o desproporcionada, de ahí que no se contraviene lo previsto en el artículo 22 constitucional.

¹⁷ Véase la Jurisprudencia P/J.9/95, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

La referida disposición está inserta en el apartado de “encuestas” de los lineamientos, el cual regula una serie de obligaciones que se derivan de la publicación o difusión de esos materiales.

Particularmente el artículo 14 establece un criterio para la calificación de los gastos como “ordinario” y la consecuente cuantificación. Esto tiene como finalidad dar certeza de los supuestos en los que los gastos serán considerados como de “operación ordinaria — en el caso, cuando se utilicen con fines propagandísticos— y, a partir de esto, instrumentar la forma en que los partidos deben cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, definición que se hace en ejercicio de la atribución de emitir lineamientos en materia de fiscalización y en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

Esto es, la referida disposición tiene una finalidad distinta al de una sanción —efectos disuasivos— y no constituye una consecuencia por la comisión de una infracción derivada del incumplimiento de las obligaciones previstas para los sujetos obligados en materia de fiscalización.

Derivado de lo expuesto, no se actualiza una violación al artículo 22 constitucional y no resulta procedente la solicitud de inaplicación que formula el partido.

Evidenciado lo anterior, devienen **inoperantes** los planteamientos relacionados con el ejercicio comparativo que realiza entre dos disposiciones, en los que pretende sustentar la desproporcionalidad.



Por un lado, se advierte que MORENA parte de una premisa incorrecta consistente en que los artículos 195 del Reglamento de Fiscalización y 14 de los lineamientos regulan una conducta idéntica, cuando no es así. El referido Reglamento prevé los supuestos en que las encuestas serán consideradas como gastos de precampaña, siendo que en el caso actual se trata de actos que pueden considerarse como parte de la operación ordinaria del partido, dado que aún no inicia el proceso electoral.

Adicionalmente, se advierte que el artículo 195 se limita a señalar *“se estimarán como gastos de precampaña...gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que **tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos...**”* sin que en modo alguno establezca que la actualización de tal supuesto únicamente será en los casos en los que el sujeto obligado sea quien contrate las encuestas —máxime que el elemento determinante para el reconocimiento del gasto es que los resultados de la encuesta se den a conocer—, de ahí que el partido actor realiza una lectura sesgada de la referida disposición.

A partir de lo anterior, se desvirtúan los planteamientos por los que el partido refiere que los lineamientos añaden un aspecto que el Reglamento no prevé sin que exista justificación para ello. Por una parte, porque los hace depender de que ambas disposiciones regulan una conducta idéntica, aspecto que ya fue desvirtuado; y por otra, porque el artículo 14 sí prevé la causa por la cual las encuestas deben considerarse como gastos

ordinarios, consistente en que “se utilice con fines de propaganda”.

El partido no formula agravio alguno para controvertir ese aspecto que resulta determinante, toda vez que ese es el elemento que actualiza la obligación de cuantificación del costo, derivado del beneficio que generan esos fines propagandísticos, con independencia de quien realizó la contratación.

A mayor abundamiento, es importante considerar que esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que los gastos realizados en encuestas que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatos del partido político y cuyos resultados se den a conocer durante el proceso de selección de candidatos, constituyen actos de precampaña cuyos gastos son susceptibles de reportarse, porque con independencia de que tengan por objeto o no promocionar a un precandidato, **se trata de recursos empleados con la finalidad de conocer al precandidato mejor posicionado, en el que subyace un beneficio cuando es difundido frente a la ciudadanía.**¹⁸

Si bien ese criterio se emitió en el marco de las precampañas, lo relevante para el análisis sobre el reconocimiento del gasto en la contabilidad, en el presente caso su cuantificación a la operación ordinaria radica en la circunstancia de que las encuestas se hagan del conocimiento de la ciudadanía mediante su difusión con fines de propaganda, porque ello incide en el

¹⁸ Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-623/2017 y acumulados.



posicionamiento del partido o persona aspirante ante la opinión pública.

A partir de lo expuesto, es que el partido recurrente no logra desvirtuar la legalidad de la disposición controvertida.

b.4.2) Los límites del financiamiento privado que pueden recibir los partidos en los procesos políticos

MORENA alega la indebida fundamentación y motivación del artículo 25 del acuerdo controvertido¹⁹. Por una parte, al

¹⁹ Artículo 25. Los PPN **podrán recibir aportaciones en efectivo y en especie** de las **Personas Inscritas** en los Procesos Políticos, así como de sus **militantes y simpatizantes**; las cuales, deberán registrarse en el SIF, dentro del periodo ordinario y soportarse con los formatos “RSEF-PP” - Recibo de aportaciones en efectivo de militantes, simpatizantes y Personas Inscritas (Anexo 1) y “RSES-PP”- Recibo de aportaciones en especie de militantes, simpatizantes y Personas Inscritas (Anexo 2).

2. El financiamiento privado que reciban los PPN **con motivo de los Procesos Políticos** se sujetará a los siguientes límites:

I. El **límite individual de aportaciones de personas que participen** como aspirantes en los Procesos Políticos, en dinero o en especie, a sus propias actividades de posicionamiento, será la cantidad de **\$2,148,166.62** (dos millones ciento cuarenta y ocho mil ciento sesenta y seis pesos 62/100 M.N.), que corresponde al establecido en el Acuerdo INE/CG851/2022.

II. Las aportaciones en dinero o en especie por parte de las y los **militantes y simpatizantes**, distintos a las personas inscritas o participantes consideradas en el inciso anterior, será hasta por un límite individual de **\$537,041.65** (quinientos treinta y siete mil cuarenta y un pesos 65/100 M.N.).

III. Las aportaciones en dinero o en especie por montos superiores al equivalente a noventa Unidades de Medida y Actualización, invariablemente deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación.

IV. El documento que compruebe depósitos en numerario deberá permitir la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario. Deberán documentarse conforme a lo dispuesto en el Artículo 103, numeral 1 del RF.

V. No podrá realizarse aportaciones en especie de ningún bien o servicio, cuando el aportante sea socio y participe en el capital social de la persona moral que provea el bien o servicio objeto de la aportación, en términos de lo establecido en el artículo 121 del RF. Para estas aportaciones deberá documentarse la propiedad o posesión de bienes cedidos en comodato, o bien proporcionar contrato, factura, medio de pago y testigo del bien aportado, así como el costo de mercado o estimado del mismo bien o servicio, la fecha y lugar de entrega, y el carácter con el que se realiza la aportación respectiva según su naturaleza.

Dado que se trata de aportaciones que corresponderán al ejercicio ordinario, los PPN **deberán considerar en todo momento lo establecido en el Acuerdo INE/CG851/2022** del Consejo General del INE por el que se determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los PPN durante el ejercicio 2023 por sus militantes y simpatizantes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, conforme a lo dispuesto en el Artículo 95, numeral 2 del RF.

En los registros contables, deberán distinguirse los ingresos en efectivo y los que se obtengan en especie. Los registros contables deberán efectuarse, en el caso de los

establecer límites al financiamiento privado por cantidades distintas a las previstas en el acuerdo INE/CG851/2023, las cuales tienen sustento en el artículo 56 de la LPP, a partir de lo cual refiere que se reguló en dos ocasiones el mismo tema. Por otra, al no existir normas que den fundamento a los lineamientos controvertidos.

En concepto de este órgano jurisdiccional los agravios son **infundados**.

En primer término, debe considerarse que los actos de autoridad deben apegarse a la constitución y a las leyes, así como fundar y motivar el sentido. No obstante, satisfacer esos requisitos no ocurre de la misma manera en todos los casos —por ejemplo, entre actos de molestia a particulares y actos materialmente legislativos—.

Ha sido criterio de Sala Superior que, para cumplir con la fundamentación y motivación respecto de los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de la facultad reglamentaria, no es necesario precisar los motivos que justifiquen la emisión de cada una de las disposiciones,²⁰ porque es suficiente que la facultad de la autoridad que lo expide esté prevista en la ley.

ingresos, cuando éstos se reciben; y en el caso de los gastos, cuando estos ocurren en un plazo máximo de tres días posteriores a su realización. (Énfasis añadido)

²⁰ Resultan relevantes las jurisprudencias "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA". Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 146, Página: 149. No. Registro: 389,599; FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 181-186 Primera Parte, Tesis: Página: 239 No. Registro: 232,351 y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. Jurisprudencia 1/2000.



Lo anterior resulta relevante para el presente caso, toda vez que en el acuerdo controvertido el Instituto Nacional Electoral evidenció que cuenta con la atribución constitucional y legal para emitir reglamentos de quejas y de fiscalización, así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones; criterios y directrices en materia administrativa-electoral de impacto, relevancia, trascendencia, o probable afectación a los principios que rigen la función electoral, así como reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización.²¹

Por otra, destacó que la propia Sala Superior validó la competencia del referido Instituto a partir de la determinación asumida en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y acumulado, en el sentido de que resulta necesario salvaguardar la equidad de la contienda por lo que hace al uso de recursos económicos utilizados en procesos de naturaleza política inéditos, como los que se están desarrollando actualmente y que **carecen de una regulación adecuada y completa.**

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional advierte que la disposición controvertida se sustenta en lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia referida, en la que se destacó, precisamente, lo inédito, relevante y trascendente de los procesos políticos en curso.

Entre los parámetros que la Sala Superior fijó para la emisión de los lineamientos está el relativo al inciso f denominado “*f) Financiamiento y fiscalización*”, en el cual se estableció: “*Financiamiento. Los procesos podrán ser financiados con*

²¹ Véase lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B de la Constitución; 6, numeral 2; 44, inciso jj); 190; y 191 de la LEGIPE.

*recursos del gasto ordinario que reciben los partidos políticos participantes, así como de **financiamiento privado, en los términos y con los límites que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.***”

Adicionalmente, se precisó que los referidos parámetros se deben interpretar de manera enunciativa, de tal manera que resulta conforme a derecho que, en ejercicio de su facultad reglamentaria, el Instituto Nacional Electoral instrumente y desarrolle las reglas para que los sujetos obligados cumplan con la rendición de cuentas transparente y oportuna.

A partir de lo anterior, del análisis a los lineamientos se advierte que los partidos podrán emplear su financiamiento público ordinario para los gastos de organización de los procesos políticos,²² y el Instituto Nacional Electoral reguló la posibilidad de que reciban financiamiento privado al señalar que “...**podrán recibir aportaciones en efectivo y en especie de las Personas Inscritas en los Procesos Políticos, así como de sus militantes y simpatizantes...**” y estableció límites, en los términos siguientes:

Límite individual de aportaciones de personas aspirantes	Límite individual de aportaciones de militantes y simpatizantes
\$2,148,166.62	\$537,041.65

En concepto de esta Sala Superior, el Instituto Nacional Electoral no estaba obligado, como lo refiere el partido actor, a realizar el cálculo de los límites en términos de lo previsto en el artículo 56 de la LPP, toda vez que esa disposición prevé los **límites anuales** para el financiamiento privado, mientras que en el caso de los lineamientos se trata de financiamiento exclusivamente para los procesos políticos que no abarcan todo el ejercicio,

²² Artículo 24 de los Lineamientos.



aunado de que se trata de procesos inéditos que hicieron necesario que el Instituto Nacional Electoral diseñara nuevas reglas de cálculo al no existir en la normatividad la regulación al respecto.

Adicionalmente, la sola circunstancia de que los límites previstos en el artículo 25 de los lineamientos no se apeguen a las reglas para el cálculo establecidas en el artículo 56 de la LPP, no vacían de fundamento lo hecho por el Instituto Nacional Electoral, toda vez que, como se ha evidenciado, su diseño atiende a las particularidades del contexto actual, en el cual, en ejercicio de sus facultades y en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior, diseñó reglas encaminadas a salvaguardar la equidad durante los procesos políticos que son inéditos.

Por otra parte, el ámbito de aplicación y los alcances de los lineamientos controvertidos —particularmente en su artículo 25— y de lo previsto en el acuerdo INE/CG851/2022 son distintos.

En el acuerdo INE/CG851/2022²³ se determinaron los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2023 por sus militantes y simpatizantes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, a partir de las reglas previstas en el artículo 56, numeral 2, de la LPP,²⁴ respecto del financiamiento que no

²³ Aprobado el catorce de diciembre de dos mil veintidós.

²⁴ Artículo 56 de los Lineamientos.

(...)

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;

b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

provenza del erario. De las operaciones aritméticas previstas en la referida disposición se obtuvieron los límites siguientes:

Límite anual de aportaciones de militantes	Límite individual de aportaciones de simpatizantes	Límite anual de aportaciones de simpatizantes
\$118,720,329.68	\$2,148,166.62	\$42,963,332.50

La finalidad del referido acuerdo es realizar el cálculo previsto en la Ley y dar certeza de los montos que los partidos pueden recibir para afrontar las actividades ordinarias permanentes, de ahí que esos montos están diseñados a partir de una base de anualidad y, en consecuencia, para afrontar cualquiera de las actividades ordinarias que realicen los partidos durante esa temporalidad — para conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; procesos internos de selección de candidatos; sueldos y salarios del personal; arrendamientos; propaganda institucional; por citar algunos—²⁵ y no únicamente la realización de procesos políticos como los que actualmente están en curso.

Contrario a esa lógica de cálculo, los lineamientos controvertidos no atienden a situaciones ordinarias que previsiblemente pudieran estar regulados en la Ley —en el artículo 56 de la LPP que alega el partido—; por el contrario, como ya se evidenció, es lo inédito de los procesos políticos en curso lo que motivó que la Sala Superior ordenara al Instituto Nacional Electoral a definir

c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

²⁵ Véase el artículo 72, numeral 2 de la LPP.



reglas y, específicamente, “límites” al financiamiento privado que se pueda recibir durante el proceso.

A partir de lo anterior, se evidencia que los alcances de lo previsto en el artículo 25 de los lineamientos está acotado a “los procesos políticos”, a efecto de regular las cantidades que por concepto de financiamiento privado podrán recibir los partidos para ese efecto; procesos que no abarcan todo un ejercicio fiscal, sino que constituyen solo una de las diversas actividades ordinarias que afrontará el partido en esa temporalidad y están inmersos, en este caso, en el ejercicio 2023.

Lo anterior se fortalece al considerar que los propios lineamientos señalan que en todo momento se debe considerar lo establecido en el acuerdo INE/CG851/2022.

En consecuencia, la sola circunstancia de que en ambas determinaciones se trate de límites al financiamiento “privado”, no implica que existan puntos de contradicción.

A partir de lo anterior se evidencia que en modo alguno el Instituto Nacional Electoral reguló límites al financiamiento privado en dos ocasiones, pues cada determinación atiende a aspectos distintos, aunado a que la responsable no estaba obligada a realizar el cálculo en términos de lo previsto en el artículo 56 de la LPP.

Finalmente, más allá de los planteamientos relacionados con la diferencia en los montos fijados en el acuerdo INE/CG851/2022 y el artículo 25 de los lineamientos, el partido político no formula agravios tendentes a evidenciar la desproporcionalidad o lo incorrecto de los límites previstos, o que lo determinado por el

Instituto Nacional Electoral no cumpla con los parámetros ordenados por este órgano jurisdiccional.

Es por las razones expuestas que este órgano jurisdiccional concluye que el artículo 25 de los lineamientos está fundado y motivado, y debe **confirmarse**.

b.4.3) Gastos que se contabilizarán como gastos ordinarios²⁶

MORENA alega la indebida fundamentación y motivación del artículo 53 de los lineamientos, al establecer un mecanismo de contabilización de gastos de “beneficios indirectos” relacionados con la actividad comercial que realicen terceros en las intermediaciones de los eventos partidistas.

Sustenta lo anterior en que un posible “beneficio indirecto” como consecuencia de actividad comercial de terceras personas no tiene fundamento en el Reglamento de Fiscalización, particularmente en el artículo 32; aunado a que el partido se encuentra en una imposibilidad jurídica y material para cumplir con la obligación, porque la actividad de terceros no puede ser registrada.

De lo expuesto se puede evidenciar que su pretensión es que esta Sala Superior determine que la actividad comercial por la

²⁶ **Artículo 53.** Si durante los monitoreos y visitas de verificación se detecta venta de artículos utilitarios o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral relacionados con los Sujetos Obligados o Personas Inscritas, únicamente deberá asentarse en el acta tal situación; sin embargo, se contabilizará como hallazgo aquellos artículos promocionales visibles o que sean portados por las personas asistentes dentro de los eventos y sean coincidentes con los artículos detectados en venta. La UTF podrá cuantificar el beneficio a la Persona Inscrita, identificando la cantidad de propaganda existente en el evento y posteriormente cotejará en los registros contables las cantidades reportadas, si éstas últimas conforme a las técnicas de auditoría resulta menor a lo identificado se procederá a cuantificar el monto no reportado.



venta de artículos en las inmediaciones de los eventos no genera beneficio al partido y señalar que tiene el derecho de deslindarse de los gastos que se deriven de esas actividades.

En concepto de este órgano jurisdiccional los agravios devienen **inoperantes**.

Por una parte, el recurrente alega que no existe en el Reglamento de Fiscalización la hipótesis normativa relativa a un “beneficio indirecto” derivado de actos de terceros que deba ser cuantificado. Para sustentar esto, retoma parte de las manifestaciones que, en su oportunidad, hizo ante el Instituto Nacional Electoral a través de una consulta, relacionada con la actividad comercial que realizan personas ajenas al partido, así como la respuesta que la responsable dio.

A partir de lo anterior, el partido refiere que, si bien en aquella ocasión la responsable concluyó que el actor no tiene facultades para prohibir la comercialización de artículos, que la ley tampoco lo prohíbe y que no obtiene ganancias de las ventas, a su consideración, de forma incongruente la responsable concluyó que puede actualizarse un beneficio indirecto que debe reportarse o, en su caso, el partido debe deslindarse del beneficio.

Lo **inoperante** radica en que el partido pretende evidenciar la falta de fundamentación y motivación en aspectos que son ajenos a los lineamientos controvertidos.

A mayor abundamiento, se invoca como un hecho notorio²⁷ que el pasado veinte de julio el Instituto Nacional Electoral emitió un

²⁷ En términos del artículo 15 de la Ley de Medios.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

acuerdo²⁸ mediante el cual dio cumplimiento a la sentencia dictada en el SUP-RAP-101/2023 y por el que dio repuesta al escrito de consulta²⁹ suscrito por el representante propietario de MORENA, por el que se plantearon diversos aspectos que se derivan de la venta entre particulares de artículos utilitarios que puedan incluir emblemas, signos o rasgos identificables de MORENA, sus representantes, candidatos o militantes.

Esa determinación fue controvertida por el referido partido, lo que originó la integración del expediente SUP-RAP-158/2023, que a la fecha de esta sentencia se encuentra en instrucción.

Este órgano jurisdiccional no soslaya la solicitud que formula el partido, en cuanto a que el artículo 53 de los Lineamientos se analice a la luz de lo que se resuelva en el expediente SUP-RAP-158/2023 al considerar que están íntimamente relacionados. No obstante, como se ha evidenciado, se trata de actos jurídicos distintos, máxime que en el caso actual los lineamientos se emitieron en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior, de ahí que el actor debió controvertirlos por vicios propios y no a partir de aspectos que no regula.

Por otra parte, devienen **inoperantes** el resto de los agravios mediante los cuales el recurrente aduce que no existe en el Reglamento de Fiscalización sustento para la regulación de la figura del “beneficio indirecto” generados por la comercialización de artículos entre particulares y, en consecuencia, para obligar a registrarlos como gastos.

²⁸ Acuerdo INE/CG394/2023.

²⁹ Número REPMORENAINE-135/2023.



De la lectura integral de la demanda se advierte que el recurrente parte de la premisa incorrecta de considerar que el beneficio que es materia de cuantificación es *“la comercialización de artículos que incluyen rasgos que identifican a MORENA, sus representantes o candidatos”* y, a partir de esto, aduce que la responsable indebidamente consideró aplicable el artículo 32 del Reglamento de Fiscalización.

En efecto, refiere que el concepto de “beneficio” regulado en el artículo 52 de los lineamientos³⁰ es distinto a los criterios para identificar el beneficio previsto en el diverso 32 del Reglamento de Fiscalización, porque estos no prevén un beneficio indirecto por actos realizados por terceros ajenos independientes e incluso en contra de la voluntad de los partidos.

La inoperancia deriva de que los lineamientos no prevén la cuantificación de la actividad comercial ni señala que la venta de artículos en las inmediaciones genera un beneficio que debe cuantificarse. En efecto, los supuestos que, esencialmente, contiene el artículo 53 son los siguientes:

- Si durante los monitoreos y visitas de verificación se detecta **venta de artículos utilitarios** o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral relacionados con los sujetos obligados o Personas Inscritas, **únicamente deberá asentarse en el acta** tal situación;
- Se **contabilizará como hallazgo** aquellos artículos promocionales visibles o que sean portados por las personas asistentes **dentro de los eventos** y sean **coincidentes con los artículos detectados en venta**;
- La Unidad Técnica de Fiscalización podrá cuantificar el beneficio a la persona inscrita.

³⁰ Artículo 52. Si durante los monitoreos y visitas de verificación se detectan hallazgos que podrían implicar un beneficio en los periodos de precampaña, apoyo de la ciudadanía o campaña, dichos hallazgos serán objeto de observación dentro del periodo correspondiente de fiscalización, independientemente de las notificaciones que se hagan en el procedimiento materia de los presentes Lineamientos.

Como puede advertirse, los lineamientos no prevén que la venta de los artículos deba cuantificarse como beneficio. Lo que establece es que **se contabilizarán los artículos que porten las personas dentro de los eventos**, cuando estos coincidan con los que están en venta.

A partir de lo anterior, resulta impreciso lo que aduce el partido en cuanto a que se le obliga a “registrar como gasto la actividad comercial privada”, inadvirtiéndolo que estará imposibilitado material y jurídicamente para cumplir con los requisitos que exige el Sistema Integral de Fiscalización —documentación comprobatoria para el registro contable, en términos de los artículos 106 y 107 del Reglamento de Fiscalización—, al tratarse de comercialización que se puede hacer en contra de su voluntad.

Lo anterior, porque como ya se evidenció, **no es la actividad comercial lo que resulta relevante para efectos de rendición de cuentas y cuantificación a gastos ordinarios, sino el beneficio que se genere por la actuación de las personas asistentes a los eventos**, siendo que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar respecto de los actos de sus militantes y simpatizantes, de ahí que, en ejercicio de su derecho de autoorganización, puede implementar mecanismos que considere idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior se fortalece al considerar que los lineamientos regulan, en el artículo 58, el procedimiento para deslindarse para el caso de que un partido o persona inscrita rechace algún tipo de gasto no reconocido como propio, de ahí que no se deja al partido en un estado de indefensión al obligarlo a lo imposible.



Por otra parte, son vagos y genéricos los planteamientos relativos a que resulta absurdo reportar los gastos que se deriven de los artículos que porten los asistentes al evento, y por los que alega que es incongruente lo previsto en el artículo 53 de los lineamientos, porque, a su consideración, se da por sentado que el partido debe conocer todos los artículos publicitarios que puedan llegar a comercializarse en las inmediaciones de los eventos.

Asimismo, los planteamientos por los cuales el recurrente aduce que no existen elementos para que pueda registrar el gasto en los casos que no hubiera adquirido ni contratado los bienes, son **inoperantes** porque parte de la premisa incorrecta de considerar que la obligación de rendir cuentas únicamente se actualiza cuando el partido directamente adquiere los artículos.

Contrario a lo anterior, el elemento que actualiza la obligación de reconocer el gasto en la contabilidad es el beneficio que los artículos generan a favor del partido y de las personas aspirantes, con independencia de quien hubiera contratado o pagado por la adquisición.

Una interpretación contraria llevaría al absurdo de concluir que basta que el partido alegue que no contrató la propaganda para que el beneficio generado no deba ser cuantificado, de ahí que no es dable eximir de responsabilidad del reporte la circunstancia de referir, *prima facie*, el desconocimiento de los artículos publicitarios.

En todo caso, el análisis deberá realizarse de forma particularizada en cada caso en concreto.

A partir de las razones expuestas, debe **confirmarse** la disposición controvertida.

b.5) Registro de gastos

MORENA indica que el acuerdo impugnado viola el principio de legalidad y exceso en la facultad reglamentaria porque en el artículo 33, fracción III de los lineamientos³¹ indebidamente se impone la obligación a su Comité Ejecutivo Nacional de realizar el registro de todos los procesos políticos³² que pudieran llevarse a cabo, cuando esa es obligación de sus Comités Estatales.

El agravio se califica como **infundado** dado que la emisión de los lineamientos se efectuó en cumplimiento a lo mandatado por esta Sala Superior en la sentencia que confirmó la validez de la Convocatoria para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México, emitida por el Comité Organizador, integrado entre otras personas, por representantes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, y que en la misma

³¹ Artículo 33. El manejo de los recursos de los PPN en los Procesos Políticos seguirá las reglas siguientes:

I. El pago a las personas proveedoras o prestadores de bienes y servicios cuyo monto supere las 90 UMA deberá realizarse desde las cuentas bancarias del PPN, mediante transferencia o cheque nominativo y con la leyenda "PARA ABONO EN CUENTA DEL BENEFICIARIO".

II. La documentación soporte que expida la persona proveedora o prestador del bien o servicio debe estar en original, a nombre del PPN que realizó el gasto y cumplir con todos los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, y conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del RF.

III. Los recursos destinados a la consecución de los fines de los Procesos Políticos deberán registrarse en la contabilidad del CEN del PPN que realice el gasto, como parte del ejercicio ordinario.

IV. Los gastos vinculados con la organización y desarrollo del proceso deberán estar plenamente identificados y diferenciados de aquellos en los que incurran las y los aspirantes o participantes de los Procesos Políticos en sus propios recorridos y actividades.

³² En los Lineamientos se define como proceso político el conjunto de actos, actividades y propaganda que realizan los partidos políticos y cualquier persona cuya naturaleza y finalidad sea establecer una estrategia encaminada a posicionar y/o definir liderazgos políticos, que podrían ostentar una precandidatura o candidatura en el proceso electoral, así como aquellos otros procesos que sean similares.



sentencia, se refirió como un hecho notorio que MORENA, está desarrollando un procedimiento similar al que es materia originaria en la causa, por lo que en consecuencia, se ordenó al Consejo General emitir lineamientos generales **necesarios para prevenir, de forma amplia y concreta una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024) con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con finalidad similar.**

En ese contexto, MORENA parte de la premisa inexacta de que en el artículo que cuestiona se le está obligando a que el Comité Ejecutivo Nacional lleve el registro de las operaciones de procesos políticos locales, cuando el artículo cuestionado únicamente se encuentra dirigida a los partidos políticos nacionales y a procesos políticos nacionales a fin de evitar una vulneración a la equidad en el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), en este caso en concreto se relaciona con su proceso político nacional, lo cual, incluso se detalla en el artículo segundo transitorio, sin establecer una obligación en el ámbito local.

b.6) Identificación de las personas verificadoras

MORENA indica que el artículo 5 de los lineamientos³³ vulnera el principio de legalidad y al debido proceso al no establecer la obligación de los verificadores de identificarse al momento de la visita, además que impone la obligación de evitar acciones de

³³ Artículo 5. Los Sujetos Obligados deben permitir a las personas verificadoras del INE el acceso al lugar o lugares objeto de la verificación. Los PPN y las Personas Inscritas deberán tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de las personas verificadoras del INE y facilitarles el desarrollo de su labor, evitando acciones de publicitación que inciten al público a identificarles. La negativa, obstrucción o cualquier acto con el ánimo de impedir el ejercicio de las funciones de las autoridades será sancionada.

publicitación, situación que es contraria a los estándares y requisitos que el orden jurídico establece para el funcionariado público.

El agravio se considera **infundado** dado que parte de la premisa inexacta de que los lineamientos debían regular o agotar todas las especificidades en cuanto a las facultades y obligaciones de la autoridad fiscalizadora, cuando en realidad el diseño y contenido de los mismos deben entenderse en armonía con la normatividad legal y constitucional existente para el ejercicio de las atribuciones de la autoridad fiscalizadora, y sus preceptos se encuentran enfocados a ceñir los procesos políticos a fin de que no se desborde su naturaleza y efectos.

En ese tenor, la emisión de los lineamientos en esos términos no implica que la autoridad fiscalizadora no debe fundar y motivar sus actuaciones, u omite atender preceptos de la norma legal y reglamentaria que regulan el ejercicio de sus atribuciones, como por ejemplo, la obligación de identificarse³⁴.

Cabe resaltar, que el partido incluso realiza una lectura sesgada del precepto, dado que debe relacionarse con el diverso 37 que establece que la **Unidad Técnica de Fiscalización**³⁵ **realizará monitoreos y visitas de verificación** para identificar actos tales como eventos y recorridos, así como distribución o colocación de propaganda realizados por los sujetos obligados o personas inscritas, **de conformidad con la normativa vigente en materia de fiscalización.**

³⁴ Por ejemplo, en el artículo 196, párrafo 7 del Reglamento de Fiscalización se establece que los auditores encargados de la revisión podrán participar en cualquier etapa de la revisión de manera conjunta o separadamente y deberán identificarse con documento oficial.

³⁵ En lo subsecuente UTF.



Asimismo, en el artículo 45 de los lineamientos se indica que los partidos políticos nacionales informarán, en su caso, a las personas inscritas en sus respectivos procesos, sobre las visitas de verificación programadas y deberán dar respuesta a la Unidad Técnica de Fiscalización con los datos de las personas que atenderán la diligencia a realizar por dicha unidad.

Por su parte, el diverso 46 establece que la Unidad Técnica de Fiscalización realizará visitas de verificación a eventos de partidos políticos nacionales o personas inscritas, de las cuales se deberá levantar el acta de verificación correspondiente, misma que hará prueba plena de lo allí consignado. La referida acta deberá contener, como mínimo, los siguientes requisitos:

- Número de acta.
- Nombre del sujeto o persona obligada verificada.
- Número y fecha de la orden de visita de verificación.
- Lugar de la visita de verificación.
- Fecha y hora de la visita de verificación.
- En su caso, duración del evento verificado.
- **Datos de la persona verificadora: Nombre, puesto o cargo y número de empleado.**
- **Número y vigencia de oficio de comisión.**
- De ser el caso, los datos del oficio de contestación del sujeto o persona obligada, mediante el cual se designa a una persona representante para atender la verificación.
- Datos de la persona que atendió la diligencia, en la que debe constar la información del documento mediante el cual se identifica, en caso de que proceda.
- Descripción pormenorizada de la forma en que se desarrolló la actividad, en su caso, de los productos o artículos que de ésta hubieran resultado, especificando hallazgo, cantidad y observación, obteniendo muestras y fotografías de estos últimos.
- Cualquier otro elemento que, a juicio de la persona verificadora, pueda ser de utilidad a la Unidad Técnica de Fiscalización para generar convicción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevó a efecto la actividad correspondiente, así como los incidentes que hayan ocurrido durante la realización de la visita.
- **Las manifestaciones que el sujeto verificado considere pertinentes.**
- **Nombre y firma de la persona que atendió la diligencia por parte del sujeto verificado, así como de las y los testigos del sujeto o persona obligada que se encuentren presentes.**
- **Nombre y firma de la persona verificadora que realizó la visita de verificación.**

Al respecto, debe entenderse que la regulación de las visitas de verificación establece elementos mínimos, entre ellos que se precise el nombre, puesto o cargo y número de empleado, y se ajustan a los artículos 14 y 16 constitucionales, debiéndose subrayar que no entrañan un desconocimiento de las obligaciones de la autoridad fiscalizadora y de los derechos de los sujetos verificados, quienes tienen la oportunidad incluso de realizar las manifestaciones que consideren pertinentes.

Por otro lado, se califica de **inoperante** la afirmación consistente en que se impone la obligación de evitar acciones de publicitación, situación que, a juicio de MORENA, es contraria a los estándares y requisitos que el orden jurídico establece para el funcionariado público, dado que el partido actor no realiza mayor argumentación al respecto y se refiere a estándares y requisitos de manera genérica.

b.7) Vigencia del acuerdo CF/009/2023 conforme al Cuarto Transitorio de los lineamientos

MORENA indica que le causa agravio el acuerdo impugnado dado que viola el principio de legalidad porque en el artículo cuarto transitorio³⁶ se fundamenta en el acuerdo CF/009/2023, y éste fue emitido por una autoridad incompetente.

El agravio se califica de **inoperante** dado que pretende cuestionar la competencia de otra autoridad y de un acto diverso al impugnado, debiéndose indicar además que MORENA agotó su derecho de acción para cuestionar dicho acuerdo, en la

³⁶ **ARTÍCULO CUARTO.** Los Lineamientos aprobados por la COF el 10 de Julio del presente año, mediante Acuerdo CF/009/2023, seguirán siendo aplicables en lo que no se contrapongan a los presentes Lineamientos. Los resultados obtenidos de los procedimientos instruidos por la COF en el acuerdo referido serán objeto de fiscalización para el periodo que corresponda.



demanda correspondiente al expediente SUP-RAP-148/2023, presentada el pasado veinte de julio, en la que también cuestiona la competencia de la Comisión de Fiscalización para emitir tal acuerdo.

c. Agravios Partido del Trabajo

c.1) Supuesta retroactividad de los lineamientos

El partido alude que los lineamientos vulneran el principio de no retroactividad porque refieren a actos realizados con anterioridad a la entrada en vigor de estos. En ese sentido, considera que la Sala Superior debe modificar el contenido de los artículos transitorios para no dar ese efecto retroactivo sobre tres circunstancias: i) régimen normativo (acuerdo INE/CG430/2023 y CF009/2023), ii) propaganda, y iii) fiscalización.

En cuanto al **tema i) régimen normativo**, se inconforma señalando que los acuerdos INE/CG430/2023 y CF009/2023 se emitieron de forma previa a la entrada en vigor de los lineamientos, y se retoman en éstos, señalando que tendrán plena vigencia, pese a que no se armonizaron con los lineamientos de mérito, de manera retroactiva en perjuicio de los partidos.

El argumento **carece de eficacia** porque el partido alude de manera genérica que los acuerdos citados no se armonizaron con los lineamientos, sin precisar claramente en qué debía consistir dicha armonización. Por ello es que no hay claridad respecto de su planteamiento en cuanto a esa falta armonización.

Ahora bien, en cuanto a que supuestamente se da una aplicación retroactiva en su perjuicio, no se advierte tal circunstancia. Dado

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

que los acuerdos INE/CG430/2023³⁷ y CF/009/2023³⁸, coinciden con el eje central de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y su acumulado³⁹ al ordenar emitir al Instituto Nacional Electoral los lineamientos relacionados con los procesos políticos, a fin de evitar una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024) con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como el correspondiente a MORENA y sus aliados para la designación de la coordinación de la defensa de la transformación.

Incluso debe resaltarse que en la sentencia de mérito se indicó, en el apartado de disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad, que dada la **naturaleza del procedimiento**, si bien no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso

³⁷ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN CON LAS DIVERSAS ÁREAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS RESPECTIVAS ATRIBUCIONES, PREVIO AL INICIO DE LAS PRECAMPAÑAS Y LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA, EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES CONCURRENTES 2023-2024, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ACUERDO CF/009/2023

³⁸ ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN POR EL QUE SE INSTRUYE A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN Y SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA REALIZAR PROCEDIMIENTOS DE CAMPO CONSISTENTES EN MONITOREOS Y VISITAS DE VERIFICACIÓN, PARA IDENTIFICAR ACTOS Y PROPAGANDA REALIZADOS POR SUJETOS OBLIGADOS O PERSONAS VINCULADAS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE SE LES DÉ EN LOS ÁMBITOS FEDERAL Y/O LOCAL, PREVIO AL INICIO DE LAS PRECAMPAÑAS Y LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA, EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES CONCURRENTES 2023-2024.

³⁹ Asimismo, debe resaltarse que el objeto que se previó en dicho fallo consistió en:

a) Objeto. Deberán ser aplicables a todos aquellos procesos y/o actividades cuya posible finalidad sea establecer una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura de cara al proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), con independencia de la denominación específica que se dé a estos procesos o actividades por parte de los partidos, organizaciones ciudadanas y/o las personas que los organicen o participen en ellos.

Por tanto, los Lineamientos deberán **definir los parámetros necesarios para identificar este tipo de procesos y/o actividades de posicionamiento, así como los protocolos y herramientas a través de los cuales sus organizadores y las personas participantes reportarán sus actividades y la autoridad electoral dará seguimiento a las mismas.**



electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, sí resultan aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos materiales y económicos.

En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales mediante el uso de recursos públicos materiales y económicos con atención a la ley y la línea jurisprudencial de este tribunal:

En esa medida, y ante lo inédito de estos procesos políticos si los acuerdos de mérito, en lo que no se opongan con los lineamientos, regulan aspectos para lograr ese fin, no se advierte que exista una aplicación retroactiva, sino un diseño ad hoc en los lineamientos desde el ámbito administrativo electoral, que en cumplimiento de la sentencia de este órgano jurisdiccional, busca encauzar los procesos políticos en el sistema electoral evitando que se vulnere la equidad en la contienda federal que dará inicio en septiembre.

Debe indicarse que contrario a lo que indica el partido político los hechos anteriores o actos tampoco implican una aplicación retroactiva en perjuicio, sino que desde una situación contextual permiten lograr que los procesos políticos que dieron inicio se ajusten a un marco constitucional y legal, integrado con los lineamientos.

Ahora bien, en ese mismo marco, se observa que no asiste la razón al recurrente respecto al **tema ii) propaganda**.

En esencia, indica el recurrente que no se otorga ningún plazo para regularizar la propaganda y que no existe una garantía de audiencia; sin embargo, en materia de propaganda no asiste la razón al partido político desde la perspectiva de que desde la emisión de la sentencia SUP-JDC-255/2023 y su acumulado se ordenó prever el retiro de la propaganda de manera inmediata⁴⁰.

Debe indicarse que ante lo inédito, la celeridad de estos procesos políticos, y la cercanía al proceso electoral federal, no se advierte que exista una vulneración a la garantía de audiencia en cuanto al tema de propaganda, pudiendo ejercerla los sujetos regulados en los lineamientos ante esta autoridad electoral, aludiendo en específico una afectación concreta.

En cuanto al **tema de iii) fiscalización**, se advierte que los lineamientos respetan la garantía de audiencia al preverse notificación de oficios de errores y omisiones y respuesta de los mismos, por lo que existen etapas y plazos claros para la comunicación entre la autoridad fiscalizadora y los sujetos obligados en el proceso de revisión de informes, tal como se advierte a continuación:

⁴⁰ En la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado se indicó:

e) Certificación y retiro de propaganda. El Instituto Nacional Electoral deberá definir qué tipo de propaganda está permitida conforme a la naturaleza de los procesos regulados por los Lineamientos. En particular, deberá valorar la permanencia o retiro de la propaganda masiva en espectaculares, vehículos de transporte público y pintas de bardas. Por lo tanto, se ordena a la autoridad administrativa electoral: 1) certificar la propaganda en espectaculares, vehículos del transporte público (como pueden ser las llamadas pegatinas, entre otras) y en la pinta de bardas en que aparezcan las personas participantes de los procesos partidistas en curso, y 2) en su caso, garantizar el retiro inmediato de la propaganda que, en consideración del Consejo General del INE, sea contraria a la naturaleza de estos procesos partidistas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

Fecha de presentación del informe	Notificación de oficios de errores y omisiones	Respuesta a los oficios de errores y omisiones	Dictámenes y Resoluciones a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
	22	10	24	8	3	7
lunes, 2 de octubre de 2023	martes, 24 de octubre de 2023	viernes, 3 de noviembre de 2023	lunes, 27 de noviembre de 2023	martes, 5 de diciembre de 2023	viernes, 8 de diciembre de 2023	viernes, 15 de diciembre de 2023

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

Ahora bien, en materia de fiscalización el partido actor controvierte lo dispuesto en los artículos Segundo;⁴¹ Tercero⁴² y Cuarto⁴³ transitorios, al considerar que se vulneran derechos

⁴¹ ARTÍCULO SEGUNDO. Los procesos materia de la resolución de la Sala Superior del TEPJF, identificada como SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, se sujetarán además a lo siguiente:

A. Se vincula a los PPN involucrados en los Procesos Políticos referidos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y Morena, para que, en un término de tres días naturales, contados a partir del siguiente al que entren en vigor los Lineamientos, informen y documenten al Instituto, por conducto de la DEPPP, los acuerdos, convocatorias, lineamientos y cualquier otro instrumento que norme su respectivo Proceso Político, lo que será informado a la Secretaría Ejecutiva para los efectos correspondientes.

B. Los PPN involucrados en los Procesos Políticos, deberán informar y documentar al Instituto, por conducto de la DEPPP, los nombres y datos de localización de las Personas Inscritas en los mismos.

C. Los PPN involucrados designarán, ante la UTF, dentro de los tres días siguientes a la entrada en vigor de estos Lineamientos a la persona responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros.

El período de fiscalización en términos de estos Lineamientos inicia con el acuerdo o convocatoria que se haya emitido para la realización del Proceso Político.

D. Los gastos que se hayan realizado en los Procesos Políticos de mérito, previo a la entrada en vigor de los presentes Lineamientos, formarán parte del gasto ordinario de los PPN involucrados.

E. Los PPN contarán con cinco días naturales, a partir de la aprobación de los presentes Lineamientos para reclasificar, desde las cuentas de gasto ordinario, el gasto que hayan efectuado para los Procesos Políticos de mérito, a las cuentas contables señaladas en el artículo 47 de estos Lineamientos.

Respecto al plazo referido la COF podrá establecer parámetros diferenciados, considerando los momentos en que se fue dictando la fiscalización.

F. En términos de lo resuelto por el TEPJF en la sentencia mencionada en el presente artículo transitorio se instruye a la DEPPP notificar a los PPN involucrados en los Procesos Políticos referidos, el retiro de la propaganda masiva identificada que no cumpla con los extremos normativos establecidos en los artículos 8 y 9 de estos Lineamientos, en virtud que contienen elementos de naturaleza electoral o equivalentes, o bien se advierte que omiten la identificación del Proceso Político y en su caso de la Persona Inscrita, dentro de un plazo de cinco días naturales a partir del día siguiente de la notificación.

G. Conforme a sus atribuciones, y en cumplimiento de la sentencia del TEPJF, a partir de la entrada en Vigor de los Lineamientos, el Instituto realizará la certificación de la propaganda masiva que se utilice en los Procesos Políticos, consistente, entre otra, en propaganda en espectaculares, vehículos del transporte público (como pueden ser las llamadas pegatinas, entre otras) y en la pinta de bardas en que aparezcan las personas participantes de los Procesos Políticos en curso.

H. La propaganda que conforme al inciso G no sea retirada y aquella que se certifique a partir de la entrada en vigor de estos Lineamientos y contenga elementos de naturaleza electoral o equivalentes, será computada, en su momento, como gasto de precampaña.

⁴² ARTÍCULO TERCERO. Es aplicable a los Procesos Políticos, en lo que no se oponga a estos Lineamientos, el acuerdo del Consejo General del Instituto por el que se establecen mecanismos de coordinación y comunicación de la UTF con las diversas áreas del Instituto para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones, previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, en los procesos electorales federal y locales concurrentes dos mil veintitres-dos mil veinticuatro (2023-2024), identificado como INE/CG430/2023.

⁴³ ARTÍCULO CUARTO. Los Lineamientos aprobados por la COF el 10 de Julio del presente año, mediante Acuerdo CF/009/2023, seguirán siendo aplicables en lo que no se contrapongan a los presentes Lineamientos. Los resultados obtenidos de los



adquiridos al imponer la obligación de que todos los actos que se hubieran emitido con anterioridad a la entrada en vigor de los lineamientos se regularicen con base en el estándar de las nuevas obligaciones.

Sustenta lo anterior, en que, a su consideración, resulta desproporcionado, excesivo y de aplicación retroactiva, otorgar un plazo de cinco días naturales, que es sumamente corto, para regularizar los gastos. Siendo que la reclasificación implica no solo reportar en las cuentas que son señaladas, sino también emplear un conjunto de formalismos y formatos que son aprobados en los Anexos de los lineamientos. Aunado a que ese plazo no es igual al del periodo en que se erogaron los recursos, máxime que, de no hacerlo, incurrirá en incumplimiento de lo previsto en los lineamientos así como en el acuerdo CF/009/2023 y será objeto de una sanción.

c.2) Legalidad de los plazos para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los lineamientos

Por otra parte, refiere que los lineamientos no precisan el por qué se deben regularizar las erogaciones realizadas previo a su entrada en vigor, siendo que el informe de gastos se presentará cuando concluyan los procesos políticos, esto es hasta la primera semana de septiembre —en el caso de la persona coordinadora de defensa de la transformación—.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los agravios son **infundados**, por una parte, e **inoperantes** por otra.

procedimientos instruidos por la COF en el acuerdo referido serán objeto de fiscalización para el periodo que corresponda.

Lo **infundado** radica en que, contrario a lo que alega el partido, los lineamientos sí contienen las razones por las cuales resulta necesario que la regularización de las operaciones previas a su entrada en vigor se realice en un breve plazo, que en este caso es de cinco días naturales.

Como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, la emisión de los lineamientos se efectuó en cumplimiento a lo mandatado por esta Sala Superior en una sentencia en la que se precisaron los parámetros que el Instituto Nacional Electoral debía regular. Respecto del financiamiento y fiscalización, se señaló que:

*“Se deberá implementar una fiscalización **ad hoc** o **especializada** para vigilar el origen y uso de los recursos empleados en los procesos y actividades de posicionamiento regulados por los lineamientos. La fiscalización debe ser **expedita**, apegada a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.”*

Adicionalmente se señaló que:

*“[...]es necesario que el proceso analizado y cualquier otro con una finalidad semejante se fiscalice de forma **expedita**. Para ello, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá definir, cuando menos: ...**Las reglas aplicables** en relación con la **entrega oportuna de información** a fin de posibilitar la vigilancia y fiscalización”*

A partir de lo anterior, en el acuerdo por el cual se aprobaron los lineamientos, la responsable destacó que respecto de la regulación de los procedimientos *ad hoc*, es decir, aquellos que **se realizarán específicamente para los procesos políticos**, los mismos revisten diversas particularidades. Siendo que a través de la fiscalización se podrá garantizar que el Proceso Político analizado y cualquier otro con una finalidad **semejante se realice de forma expedita** y apegada a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y



rendición de cuentas, sin perder de vista que el objetivo principal de la fiscalización de los recursos es permitir **no solo cuantificar sino también transparentar y hacer pública la cantidad de dinero o bienes privados con los que se beneficia a un partido político o a una persona** que pueda tener influencia o un posible impacto en las elecciones.

En ese sentido, **el Instituto Nacional Electoral diseñó un procedimiento expedito para su aplicación a procesos políticos inéditos, trascendentes y sin regulación**, lo que se ve materializado en lo dispuesto en el artículo 27 de los lineamientos en el cual se precisa que la fiscalización de los procesos políticos será “[...]especializada, adecuada, **expedita** y apegada a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y rendición de cuentas [...]”.

Los razonamientos que sustentan el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos resultan relevantes porque, como ya se ha evidenciado en esta sentencia, para cumplir con la fundamentación y motivación respecto de los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de la facultad reglamentaria, no es necesario precisar los motivos que justifiquen la emisión de cada una de las disposiciones.⁴⁴

⁴⁴ Resultan relevantes las jurisprudencias "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA". Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 146, Página: 149. No. Registro: 389,599; FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 181-186 Primera Parte, Tesis: Página: 239 No. Registro: 232,351 y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. Jurisprudencia 1/2000.

Ahora bien, parte de los aspectos que el Instituto Nacional Electoral debía regular para hacer posible una fiscalización expedita, era precisamente **la entrega oportuna de información** a fin de posibilitar la vigilancia y fiscalización, lo que se materializó a partir de la fijación de diversos plazos.

En lo que interesa a la materia de la controversia, lo anterior se ve reflejado mediante el establecimiento de un plazo de cinco días naturales para reclasificar, desde las cuentas de gasto ordinario, el gasto que hayan efectuado para los procesos políticos de mérito, a las cuentas contables señaladas en el artículo 47 de estos lineamientos. **Lo que tiene su lógica en que a la fecha de la aprobación de los Lineamientos ya estaban en curso los procesos políticos, de ahí que resulta necesario conocer el estatus de dichas operaciones contablemente, en el menor tiempo.**

A partir de todo lo expuesto se evidencia que, contrario a lo que refiere el partido, los lineamientos están debidamente fundados y motivados al regular el plazo para la reclasificación de los gastos. Máxime que la única consideración en la que sustenta el partido la falta de motivación es en la circunstancia de que los informes de ingresos y gastos se presentarán hasta la conclusión de los procesos políticos.

Por otra parte, son **infundados** los agravios por los que el partido actor alega la vulneración a sus derechos adquiridos. Se ha evidenciado que previo a la emisión de los lineamientos no existía regulación alguna respecto de la fiscalización de los procesos políticos y precisamente esa fue la razón de ordenar su emisión, de ahí que el partido político no puede pretender



beneficiarse del vacío normativo. Siendo que, como se ha evidenciado, el diseño de un procedimiento expedito se realizó en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior.

Por otra parte, se consideran **inoperantes** los planteamientos que el partido fórmula para evidenciar la presunta desproporción del plazo de cinco días, toda vez que se trata de manifestaciones genéricas en cuanto a lo corto que considera dicho plazo. Si bien busca sustentarlo en que la reclasificación implica no solo reportar en las cuentas que son señaladas, sino también emplear un conjunto de formalismos y formatos que son aprobados en los Anexos de los lineamientos, el partido actor no puede pretender que se le exima del cumplimiento de las obligaciones a partir de lo gravoso que puedan resultar los registros contables.

Al respecto, es importante considerar que con la finalidad de cumplir con las obligaciones en materia de fiscalización derivados de los procesos políticos, en la forma y plazos establecidos en la ley, los partidos deben contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros.⁴⁵ Toda vez que **cada partido político será responsable de su contabilidad; es decir, deben contar con los órganos internos necesarios para enfrentar la tarea de fiscalización e implementar las medidas efectivas para realizar de manera eficiente y profesional las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones.**

A lo anterior, se suma que ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que las obligaciones en materia de fiscalización por parte de los partidos políticos no admiten flexibilización, porque

⁴⁵ Artículo 29 de los Lineamientos.

de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.⁴⁶

De esta forma debe concluirse que **el Instituto Nacional Electoral acató la orden de diseñar un procedimiento expedito con plazo oportunos para la entrega de la información.** Por ello, carece de razón el partido cuando aduce que el plazo de cinco días no es igual al del periodo en que se erogaron los recursos, máxime que no explica por qué, a su consideración, debía otorgarse un plazo similar.

Finalmente, este órgano jurisdiccional advierte que **el partido centra la defensa a partir de hechos futuros de realización incierta** consistentes en el presunto incumplimiento en el que incurra si no reclasifica las operaciones en el plazo que se señala, siendo que tal análisis deberá realizarse en cada caso concreto.

A mayor abundamiento, este órgano jurisdiccional considera relevante evidenciar que en los propios lineamientos se prevé la posibilidad de que la Comisión de Fiscalización establezca parámetros diferenciados, considerando los momentos en que se fue dictando la fiscalización, aspecto que evidencia que no se deja al partido político en un estado de indefensión.

c.3) Falta de fundamentación y motivación, en vulneración al principio de legalidad, respecto de la determinación de fijar los días como naturales y no como hábiles

El Partido del Trabajo aduce que le genera agravio que en los lineamientos se fijen los términos en días naturales y no hábiles,

⁴⁶ SUP-RAP-786/2017 Y ACUMULADO.



dándole el carácter a todos los actos que se celebren con motivo de los procesos políticos, como si se consideraran actos de un proceso electoral, cuestión de que de ninguna manera está fundada ni motivada.

Lo anterior se refleja en los artículos 3, 11, 54 y segundo transitorio de los lineamientos.

Determinación que, si se observan o analizan las consideraciones que sustentan el acuerdo, o del propio contenido de los lineamientos, no se advierte fundamentación y motivación para esos efectos.

Para esta Sala Superior los motivos de agravio resultan **infundados**, porque del acuerdo INE/CG448/2023 se advierte la fundamentación y motivación correspondientes, aunado a que la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para establecer los plazos contenidos en los lineamientos generales en días naturales y no hábiles es acorde a lo ordenado por esta Sala Superior al dictar sentencia en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y su acumulado.

Al respecto, 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.**

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.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

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.

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.

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.

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.

En el caso concreto, del propio acuerdo INE/CG448/2023 es de advertir que el Consejo General estableció la fundamentación y motivación para su emisión, destacando, asimismo, que ello es en cumplimiento de lo ordenado por este órgano jurisdiccional.

En ese sentido, esta Sala Superior, al dictar sentencia en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y su acumulado determinó



que dado lo inédito, relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico electoral, debía ser el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como máximo órgano de dirección, el encargado de su emisión, a fin de prevenir una posible afectación a los principios constitucionales que rigen en materia electoral, particularmente el principio de equidad en la contienda, mediante su **regulación y fiscalización de forma adecuada y completa**.

Así, se vinculó al propio Consejo General del Instituto Nacional Electoral a emitir, dentro de los 5 días **naturales** a la notificación de la ejecutoria, los lineamientos que eviten que los actos que se realicen como parte del proceso político vulneren la equidad en la contienda, así como que garanticen la debida fiscalización de los recursos destinados para tal efecto.

Asimismo, en las Bases generales para la emisión de los lineamientos, esta Sala Superior delineó la celeridad que debía imponerse a las diversas actividades a fin de lograr una adecuada regulación y fiscalización de los procedimientos partidistas que se encontraban ya en desarrollo. Entre estos aspectos se estableció que:

El trámite de las quejas y denuncias con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral, debían tramitarse en la vía del procedimiento especial sancionador –caracterizado en la LGIPE como un procedimiento expedito en cuanto a su tramitación y resolución–, dada su potencial vinculación con el proceso electoral próximo a iniciar.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

En materia del retiro de propaganda, se debía garantizar el retiro inmediato de la propaganda que, en consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sea contraria a la naturaleza de los procedimientos partidistas ya en desarrollo.

Por lo que se refiere a la fiscalización, como se indicó, se destacó su carácter de expedita; asimismo, se estableció, en cuanto al periodo de revisión, se previó la existencia del informe preventivo expedito, lo que se advierte, igualmente, respecto de los resultados de la fiscalización y en relación con la resolución de las quejas en esta materia.

Asimismo, este órgano jurisdiccional estableció que las citadas bases generales debían interpretarse de manera enunciativa, para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el ámbito de su facultad reglamentaria, llevara a cabo todas las acciones necesarias para dar cumplimiento al objeto y fin de la ejecutoria, así como a los valores y principios constitucionales.

A partir de lo expuesto, para este órgano jurisdiccional, la determinación controvertida, en cuanto establece diversos plazos en días naturales, es acorde a las bases generales a que se ha hecho referencia, así como al objeto y fin previstos en la sentencia del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023, respecto de la emisión de los lineamientos. De ahí lo **infundado del motivo de disenso**.

En ese sentido, la haber resultado infundados e inoperantes los conceptos de agravio de los recurrentes, lo procedente conforme a derecho es **confirmar**, en la materia de controversia y análisis de fondo, el “*ACUERDO INE/CG448/2023 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS*



LINEAMIENTOS GENERALES PARA REGULAR Y FISCALIZAR LOS PROCESOS, ACTOS, ACTIVIDADES Y PROPAGANDA REALIZADOS EN LOS PROCESOS POLÍTICOS, EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO EN LA SENTENCIA SUP-JDC-255/2023 Y SUP-JE-1423/2023”.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

VII. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en términos de la razón Segunda.

SEGUNDO. Se **confirman**, en la materia de impugnación y análisis, los lineamientos impugnados.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron las magistradas Mónica Aralí Soto Fregoso y Janine M. Otálora Malassis, quien emite voto razonado, así como los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales (encargado del engrose), Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con base en la votación que a continuación se detalla:

Por **unanimidad** respecto del estudio de los apartados: **i)** “a) *Agravios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática*”; **ii)** “b.4.1) *Uso de encuestas*

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

con fines de propaganda”; iii) “b.4.2) Los límites del financiamiento privado que pueden recibir los partidos en los procesos políticos”; iv) “b.5) Registro de gastos”; v) “b.6) Identificación de las personas verificadoras”; vi) “b.7) Vigencia del acuerdo CF/009/2023 conforme al Cuarto Transitorio de los lineamientos”; vii) “c.1) Supuesta retroactividad de los lineamientos”; viii) “c.2) Legalidad de los plazos para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los lineamientos”, y ix) “c.3) Falta de fundamentación y motivación, en vulneración al principio de legalidad, respecto de la determinación de fijar los días como naturales y no como hábiles”.

En lo referente al apartado “b.1) Definición de “Elementos de naturaleza electoral o equivalente””, se aprueba por **mayoría de seis votos** de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales (encargado del engrose), Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, y con el **voto en contra** de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien emite voto particular.

Respecto del apartado “b.2) Restricción a las personas funcionarias públicas para manifestarse sobre aspirantes o partidos que llevan a cabo procesos políticos”, se aprueba por **mayoría de cuatro votos** de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales (encargado del engrose) y Reyes Rodríguez Mondragón, y con el **voto en contra** de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular.

En lo tocante al apartado “b.3) Separación del cargo de las Personas Inscritas en los procesos políticos” se aprueba por **mayoría de cinco votos** de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los



magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales (encargado del engrose), Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, y con el **voto en contra** de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quienes emiten voto particular.

En lo relativo al apartado “b.4.3) Gastos que se contabilizarán como gastos ordinarios”, se aprueba por **mayoría de cinco votos** de las magistradas Mónica Aralí Soto Fregoso y Janine M. Otálora Malassis, así como de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, con el **voto en contra** de los magistrados Indalfer Infante Gonzales (encargado del engrose) y José Luis Vargas Valdez quienes emiten voto particular.

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 PARCIAL QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES RESPECTO DEL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-159/2023 Y ACUMULADOS

1. Respetuosamente, no coincido con el tratamiento y conclusión de la mayoría en el agravio relativo al apartado “b.4.3) Gastos que se contabilizarán como gastos ordinarios”, ya que considero resulta sustancialmente fundado lo alegado.

I. Contexto de la controversia

2. La litis se centra en el alegato de MORENA respecto la indebida fundamentación y motivación del artículo 53 de los lineamientos, al establecer un mecanismo de contabilización de gastos de “beneficios indirectos” relacionados con la actividad comercial que realicen terceros en las inmediaciones de los eventos partidistas.

II. Consideraciones de la sentencia

3. En primer término, se considera **inoperante** el alegato de que no existe en el Reglamento de Fiscalización la hipótesis normativa relativa a un “beneficio indirecto” derivado de actos de terceros que deban ser cuantificados. La calificativa obedece a que el partido pretende evidenciar la falta de fundamentación y motivación en aspectos que son ajenos a los lineamientos controvertidos.
4. Además, se considera inoperante lo aducido, dado que los lineamientos no prevén la cuantificación de la actividad comercial ni señala que la venta de artículos en las inmediaciones genera un beneficio que debe cuantificarse.
5. Así, se sostiene que ***“no es la actividad comercial lo que resulta relevante para efectos de rendición de cuentas y cuantificación a gastos ordinarios, sino el beneficio que se genere por la actuación de las personas asistentes a los eventos, siendo que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar respecto de los actos de sus militantes y simpatizantes, de ahí que, en ejercicio de su derecho de autoorganización, puede implementar mecanismos que considere idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones”***.
6. Igualmente, se estima que ***“los lineamientos regulan, en el artículo 58, el procedimiento para deslindarse para el caso de que un partido o persona inscrita rechace algún tipo de gasto no reconocido como propio, de ahí que***



no se deja al partido en un estado de indefensión al obligarlo a lo imposible”.

7. En este sentido, se concluye que *“el elemento que actualiza la obligación de reconocer el gasto en la contabilidad es el beneficio que los artículos generan a favor del partido y de las personas aspirantes, con independencia de quien hubiera contratado o pagado por la adquisición”.*

III. Razones de disenso

8. Respetuosamente, considero **sustancialmente fundado** lo alegado porque, como refiere MORENA, no existe base normativa para considerar que existe un beneficio directo o indirecto por la adquisición de productos utilitarios u objetos con propaganda política y/o electoral por parte de personas asistentes a eventos organizados por las personas inscritas, cuando esos productos son vendidos y comercializados por productores y distribuidores ajenos al partido político, a las afueras de las mencionadas reuniones.
9. Primeramente, se debe precisar cuál es el contenido y alcance de la norma cuestionada, la cual es al tenor siguiente:

Artículo 53. Si durante los monitoreos y visitas de verificación se detecta venta de artículos utilitarios o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral relacionados con los Sujetos Obligados o Personas Inscritas, únicamente deberá asentarse en el acta tal situación; sin embargo, se contabilizará como hallazgo aquellos artículos promocionales visibles o que sean portados por las personas asistentes dentro de los eventos y sean coincidentes con los artículos detectados en venta.

La UTF podrá cuantificar el beneficio a la Persona Inscrita, identificando la cantidad de propaganda existente en el evento y posteriormente cotejará en los registros contables las cantidades reportadas, si éstas últimas conforme a las técnicas de auditoría resulta menor a lo identificado se procederá a cuantificar el monto no reportado.

10. Del precepto trasunto se obtiene que la hipótesis requiere de

que, se lleve a cabo la verificación, exclusivamente, de eventos de las personas inscritas, como segunda condición necesaria que exista y se detecte la venta de artículos utilitarios o de propaganda política o electoral y finalmente es necesario que dentro del evento, personas asistentes porten los artículos u objetos que se venden.

11. Así, la norma es explícita en que, en el supuesto de que se encuentre que se realiza la venta de este tipo de productos, únicamente se asentará en el acta ello, sin que exista alguna consecuencia de derecho para los sujetos obligados.
12. Pero, si de los asistentes al evento, es decir, de personas afiliadas o simpatizantes se advierte que portan algún producto de igual o similares características a las que tienen aquellos que están en venta o bien, se observa que tales artículos sean visibles, se considerará como hallazgo.
13. Con esos datos, se hará un cotejo, es decir, se hará un cruce de información, entre lo reportado por el sujeto obligado y los hallazgos y en caso de que no exista coincidencia y resulte menor lo reportado, esto es, que sean mayores los hallazgos, la autoridad fiscalizadora procederá a realizar la cuantificación de lo no reportado y será considerado dentro del gasto ordinario.
14. Lo descrito evidencia que sí existe una consecuencia jurídica para los sujetos obligados, específicamente en la fiscalización, consistente en que, cuando en un evento de una persona inscrita exista fuera del mismo, venta de productos promocionales utilitarios o de objetos con propaganda política o electoral y personas simpatizantes y afiliadas porten y/o exhiban esos artículos u objetos, se considera que beneficia al sujeto obligado



y por ello, de no ser reportado y sean mayores los hallazgos se computan en el gasto ordinario.

15. Lo anterior es una consecuencia invariable que afecta la rendición de cuentas de los sujetos obligados, dado que se basa en un supuesto beneficio a su favor, por la sola portación o tenencia de artículos utilitarios o de objetos de propaganda política o electoral por parte de los asistentes a los eventos, cuando afuera del acto se comercializan y venden esos productos por terceros ajenos a los sujetos obligados.
16. Así, es evidente que la norma genera una presunción sobre un supuesto beneficio a favor de los sujetos obligados, pero la misma no resulta jurídica, ya que no tiene base legal ni motivación alguna que permita conocer o saber la razón por la que se debe presumir un beneficio, máxime cuando no existe prueba, ni siquiera en grado indiciario, de que el sujeto obligado o la persona inscrita hayan entregado esos artículos o productos.
17. De ahí que la actuación de terceras personas (asistentes al evento) que se presume que con recursos propios han adquirido los referidos bienes, no genera, en principio, ningún beneficio, cuando se concurre a un evento de una persona inscrita, por el solo hecho de portar o exhibir los productos u objetos en comento.
18. En razón de lo anterior, a mi juicio, la presunción de que los productos promocionales u objetos con propaganda política o electoral que porten los asistentes a un evento de una persona inscrita, cuando esos productos se venden o comercializan a las afueras del evento, no se considera ajustada a derecho, dado que no se puede partir del supuesto de que invariablemente

redundan en un beneficio a la persona inscrita y a los sujetos obligados.

19. Además, tal presunción de generación de beneficio se ve anulada, porque existe una auténtica 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, productos promocionales u objetos con propaganda política o electoral.
20. En tal virtud, el posible beneficio a favor de la persona inscrita que se le atribuye en la norma por los objetos utilitarios o de los objetos con propaganda política o electoral, en el caso de los eventos de las personas asistentes, no se presenta, en principio, como sería en otras circunstancias, la colocación permanente o semipermanente de propaganda en mamparas, pendones, espectaculares, bardas o cualquier otro medio de difusión de propaganda, beneficio alguno.
21. Además, el hecho de que los asistentes concurren a escuchar de viva voz a la persona inscrita, prácticamente, invisibiliza o nulifica el efecto que se pudiera tratar de otorgar a los productos promocionales utilitarios u objetos con propaganda política o electoral, por lo que no se advierte el beneficio que puedan reportar la exhibición o portación de los mismos en los eventos, ya que la supuesta finalidad de los mismos estaría disminuida a su mínima expresión.
22. 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 u objetos con propaganda política o electoral, lo procedente es dejar sin efecto el combatido artículo



53.

23. Finalmente y a mayor abundamiento, se debe indicar que, si se considera que el fundamento de la norma controvertida fuera “*el beneficio que se genere por la actuación de las personas asistentes a los eventos*”, tal interpretación haría ineficaz por sí sola cualquier deslinde que se presente, ya que con independencia de que el sujeto obligado llevara a cabo el deslinde conforme a las reglas para considerarlo jurídico, solo tendría el efecto de reconocer que el sujeto obligado no adquirió ni entregó el bien, pero el beneficio seguiría y finalmente se computará como parte del gasto ordinario.
24. Por ende, conforme a lo expuesto, considero que asiste razón a MORENA, dado que la previsión contenida en el artículo 53 de los lineamientos, no tiene motivación alguna en cuanto a su finalidad, por lo que es contraria a derecho y se debe decretar su invalidez.
25. Las razones expuestas orientan el sentido de mi voto.

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 RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-159/2023 y ACUMULADOS⁴⁷

Emito este voto razonado para insistir respecto de mi posición en torno a la ilegalidad e inconstitucionalidad de los procesos intrapartidistas que actualmente se están llevando a cabo para la elección de la “Coordinación

⁴⁷ Con fundamento en 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.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

Nacional de los Comités de Defensa de la Transformación” y del “Responsable para la Construcción del Frente Amplio por México” la cual mantengo firme.

En ese sentido, es importante referir que el acto combatido surge en el contexto de la emisión, por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de los lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

Lo anterior, en atención a la necesidad de regular los dos procesos que se encuentran en desarrollo.

En efecto, por una parte, Morena —con la participación de los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México— está desarrollando un procedimiento para la elección de la persona titular de la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030” o de la “Coordinación de la Defensa de la Cuarta Transformación”⁴⁸.

Asimismo, los partidos políticos PAN, PRI y PRD, están llevando el procedimiento para la selección de la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México, a partir de la convocatoria emitida por el Comité Organizador, integrado entre otras personas, por representantes de esos partidos políticos, así como de la sociedad civil⁴⁹.

En este sentido, debido a que los procesos en cuestión continúan en curso debido a la decisión mayoritaria de esta Sala Superior en los diversos asuntos en los que se resolvió la legalidad de estos, considero necesaria la revisión de los actos que se dan en este contexto con la finalidad de evitar

⁴⁸ Posición que expuse en los votos particulares presentados en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-180/2023 y acumulado, SUP-REP-206/2023 y acumulado, así como, SUP-REP-221/2023.

⁴⁹ Posición expuesta en los votos particulares presentados en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-231/2023 y acumulados, así como en el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y acumulado.



la comisión de arbitrariedades y violaciones a los principios que rigen la materia electoral.

Sin que esto implique que varíe mi criterio respecto a que estos procesos se desarrollan fuera del marco constitucional y legal existente, con la finalidad de adelantar el proceso de selección de candidaturas a la presidencia de la República anticipando los tiempos establecidos en la ley electoral, en específico, de los procesos de precampaña.

Así, reitero mi posicionamiento en el sentido de que estos procesos debían ser suspendidos de manera inmediata a efecto de evitar un daño irreparable en los principios rectores del próximo proceso electoral federal 2023-2024.

En más de una ocasión, he propuesto al Pleno de esta Sala Superior que, en plenitud de jurisdicción, este Tribunal Electoral ordenara la suspensión total e inmediata de los procesos de Morena, que cuenta con la participación de los partidos el Trabajo y del Verde Ecologista de México, y del Frente Amplio por México al acreditarse que con su ejecución se pone en riesgo valores fundamentales del proceso electoral federal venidero, toda vez que los actos, eventos, recorridos, foros, propaganda y difusión que los partidos y las personas aspirantes han realizado al amparo de dichos procesos configuran actos de promoción y generan un fraude a la ley para burlar las restricciones que la normativa impone para la comisión de actos anticipados.

Aunado a que, tampoco existe asidero jurídico que justifique la realización de dichos procesos, de acuerdo con la propia normatividad de los partidos involucrados.

De esta manera, destaco dos elementos: **1)** la realización continua, reiterada y sistemática de eventos y actos de promoción y sobreexposición de los partidos políticos involucrados en ambos procesos, así como de las personas que públicamente han manifestado su interés por alcanzar una candidatura a la presidencia de la República; y **2)** la ausencia de un asidero jurídico que justifique o respalde la realización de procesos intrapartidistas al amparo del cual se han estado llevando a cabo estas conductas.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

Así, he sostenido que los procesos de selección interna que actualmente están llevando a cabo tanto Morena —con la participación de los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México—, así como los partidos integrantes del Frente amplio por México posibilita a sus aspirantes la realización de actos de proselitismo y posicionamiento que escaparían de cualquier lógica interna partidista.

Por ello, los referidos procesos partidistas han generado una plataforma de sobreexposición para personas que públicamente han manifestado su interés por abanderar las candidaturas presidenciales de los partidos involucrados para el proceso electoral federal 2023-2024. Incluso, para personas que públicamente se identifican y forman parte de partidos políticos distintos a aquellos que convocan.

Esto es, por una parte, el partido político Morena edificó una plataforma, en apariencia legal, para justificar que cuatro de sus aspirantes públicos a la presidencia de la República (Claudia Sheinbaum Pardo, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Adán Augusto López Hernández y Ricardo Monreal Ávila), puedan recorrer el país para promocionar su candidatura a un cargo partidista denominado Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Transformación.

Sin embargo, en dicho proceso para elegir a un cargo partidista —cuyos alcances, atribuciones y facultades no se encuentran previstos en norma estatutaria o reglamentaria alguna— también se encuentran participando otras dos personas (José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña y Manuel Velasco Coello) que públicamente militan y se identifican con otros institutos políticos, pero que también han manifestado públicamente su interés por abanderar una posible candidatura presidencial bajo una futura alianza con el partido político Morena.

Esta participación de militancia ajena para ocupar un cargo al interior de Morena es otro de los elementos que, por lo menos, de las constancias al alcance de este Tribunal Electoral, no encuentran justificación o asidero jurídico alguno. Precisamente porque se desconocen los alcances, facultades y obligaciones partidistas que, en su caso, recaerán en la



persona que pueda resultar electa como Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa.

Ahora bien, por otra parte, respecto del proceso establecido para la selección del Responsable de la Construcción del Frente Amplio por México, este supone la exposición de las y los aspirantes (Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz, Santiago Creel Miranda, Beatriz Paredes Rangel, Enrique Octavio de la Madrid Cordero y Silvano Aureoles Conejo, entre otras personas) frente a militantes y simpatizantes de sus los partidos políticos integrantes, y frente a la ciudadanía, a quienes incluso se les solicitó apoyo expreso mediante una plataforma electrónica. Además de que los y las aspirantes se exhibirán y plantearán su “visión sobre México” en foros abiertos.

Lo anterior, me permite advertir que dicho proceso tiene la naturaleza de una contienda interna de naturaleza electoral, en la que resultará ganadora la persona con más apoyo social y partidista; a la que, con independencia de su denominación, será postulada como candidata en el próximo proceso electoral federal a celebrarse el dos mil veinticuatro.

Lo antes señalado, permite inferir que los procesos de selección intrapartidistas de Morena -con la participación del PT y del PVEM- y del Frente Amplio por México, escapan de una dinámica interna de militantes y simpatizantes de los partidos políticos involucrados en dichos procesos, abarcando a otros sectores ideológicos e, incluso, posibilitando un posicionamiento frente a la ciudadanía en general.

Todos estos elementos, analizados en su conjunto, acreditan que dichos procesos están sirviendo a las personas participantes, como un mecanismo de promoción y sobreexposición de su persona, al tiempo que es conocida su intención y aspiración de contender en el próximo proceso electoral federal 2023-2024 para la Presidencia de la República.

Desde mi perspectiva, los procesos internos instrumentalizados permiten a las y los participantes de estos (quienes, como se ha insistido, mantienen públicas aspiraciones por obtener una candidatura a la presidencia de la República), desarrollar actividades para la promoción de su nombre e

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

imagen, así como para exponer, frente a auditorios diversos, propuestas y planteamientos propios de un proceso electoral.

Por lo que, en esos procesos, se está en presencia del uso de un supuesto derecho que configura en los hechos un fraude a la legislación electoral, para burlar las prohibiciones que nuestro ordenamiento jurídico establece para la realización de actos anticipados que puedan poner en riesgo la equidad de las contiendas electorales.

Considero lo anterior, derivado del análisis integral realizado a los asuntos por los cuales esta Sala Superior validó los multirreferidos procesos, de los cuales es posible desprender que sus acuerdos o convocatorias intrapartidistas generaron un proceso paralegal y extraestatutario, que definirá a las eventuales candidaturas a la presidencia de la República, para el proceso electoral federal 2023-2024.

Con lo cual se conseguiría, en caso de no ser frenados, eludir de manera consumada e irreparable el cumplimiento de la ley electoral al simular procesos para ocupar un cargo partidista o ser el responsable de la construcción de un frente, cuando en realidad los actos que le dan forma no constan en documento alguno; los cargos no se encuentran regulados en la normativa interna; quienes aspiran a ocuparlos han manifestado públicamente su intención de ocupar la candidatura del a la presidencia de la República.

En consecuencia, atendiendo a que las pruebas e indicios que formaron parte de los asuntos aprobados por la mayoría de quienes integramos el Pleno de esta Sala Superior apuntaban a la realización de procesos adelantados a los tiempos que marca la Ley electoral y que tienen impacto en la selección de las candidaturas en el próximo proceso electoral federal, considero que este Tribunal Electoral debió suspender los referidos procesos en su integridad.



Decisión que, en aras de salvaguardar la integridad electoral en que deben desarrollarse los procesos comiciales, desde mi análisis jurídico, debieron detenerse de manera inmediata y sin mayor trámite⁵⁰.

Sin embargo, con independencia de mi posición en aquellos asuntos, los procesos continúan su curso debido al criterio mayoritario que ha adoptado esta Sala Superior.

Por ello, considero necesario que, si los actos que lo integran van a seguir desarrollándose, es oportuna la intervención de la autoridad jurisdiccional para asegurar que estos no excedan la lógica de los procesos internos de los partidos y procurar que los principios y bienes jurídicos protegidos en materia electoral no sean afectados de manera tal que pongan en peligro los principios rectores de la materia y del proceso electoral próximo, en especial, el de legalidad y equidad en la contienda.

Por las razones expuestas, en congruencia con mi posición respecto a lo resuelto, emito el presente **voto razonado**.

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.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-159/2023 y ACUMULADOS⁵¹

⁵⁰ Criterio que resulta congruente con los razonamientos que expuse en los votos particulares al resolverse los diversos medios de impugnación SUP-REP-180/2023; SUP-REP-206/2023 y su acumulado, SUP-REP-221/2023, SUP-REP-231/2023 y acumulados, así como SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

⁵¹ Con fundamento en 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.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

Formulamos el presente voto particular conjunto debido a que no compartimos dos conclusiones de la sentencia aprobada por la mayoría de la Sala Superior en los presentes medios de impugnación.

Contrario a lo resuelto, consideramos que la restricción establecida para las personas servidoras públicas en contra de su intervención para el desarrollo de los procesos políticos en curso es consistente con lo establecido en el artículo 134 constitucional.

Asimismo, es nuestro criterio que el respeto a los principios de neutralidad y equidad que deben observarse en todos los procesos políticos, así como la prevención del uso indebido de recursos públicos requerían que las Personas Inscritas en los procesos políticos se separaran de sus cargos para poder contender en estos.

A continuación, desarrollamos los argumentos conforme a los cuales arribamos a estas conclusiones.

Restricción a las personas funcionarias públicas para manifestarse sobre aspirantes o partidos que llevan a cabo procesos políticos

El partido político alegó, en esencia, que se imponen restricciones del ámbito electoral a un proceso político de manera desproporcional. En específico, refiere que el artículo 15 de los Lineamientos⁵² es contrario a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas. Además, considera que ello excede lo ordenado por la Sala Superior. Finalmente, argumenta que no es aplicable lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución general porque no está en curso un proceso electoral, por lo que tampoco serían aplicables las restricciones del artículo 134 constitucional.

⁵² Artículo 15. Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial y deberán garantizar, en el ejercicio de sus funciones, el respeto de los principios de neutralidad y equidad, ajustando su actuar a la Constitución, las leyes y a los presentes Lineamientos. Asimismo, no podrán realizar, por ningún medio, manifestaciones a favor o en contra de Personas Inscritas en algún Proceso Político, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos.



Consideramos que este agravio debió declararse **infundado** debido a que la restricción a las personas servidoras públicas de manifestarse a favor o en contra de Personas Inscritas en algún Proceso Político, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos es consistente con los principios de neutralidad y equidad que están obligadas a respetar las personas servidoras públicas.

Al resolver el SUP-JDC-255/2023 y acumulado, la Sala Superior ordenó al Consejo General del INE que expidiera los Lineamientos con la finalidad, entre otras cuestiones, de garantizar que no se utilicen recursos públicos y se respete la equidad de la contienda. No obstante, Morena cuestiona el artículo 15 de los Lineamientos porque considera que impone una restricción indebida a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas.

La línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral ha reconocido que el artículo 134 constitucional refleja los principios de neutralidad e imparcial que establecen un régimen para las personas servidoras públicas con el que se pretende garantizar el correcto ejercicio de los recursos públicos para evitar que puedan incidir de forma indebida en una contienda electoral.

Este artículo impone deberes específicos a las personas servidoras públicas relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos –entendidos estos en sentido amplio como humanos, materiales y económicos– para intervenir o influir de manera indebida en ningún proceso electoral ni posicionarse a favor o en contra de alguna fuerza política.

De esta manera, el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución general restringe la actuación de las personas servidoras públicas para que no influyan de forma indebida en las preferencias electorales, precisamente, mediante la utilización de recursos públicos. Por lo que existe el deber de abstención para alterar la equidad, neutralidad e imparcialidad en las contiendas.

En ese sentido, si bien esta línea jurisprudencial ha sido desarrollada respecto de los procesos electorales, con base en lo resuelto en el SUP-

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

JDC-255/2023 y su acumulado, es que estas salvaguardas deben verse reflejadas en los Lineamientos.

Lo anterior, debido a que la tutela de estos principios constituye una necesidad para garantizar que los procesos políticos en curso respondan a los elementos mínimos esenciales que debe tener cualquier contienda que implique la obtención de un cargo en una disputa democrática.

Conforme a lo anterior, el artículo 15 de los Lineamientos no impone una restricción indebida a las personas servidoras públicas, sino que su contenido es únicamente el desarrollo de los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, de conformidad con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior.

Cabe señalar, que existe la obligación para las y los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno de utilizar los recursos públicos para fines institucionales y no para incidir en la equidad en la contienda; no se limita exclusivamente a la difusión de propaganda gubernamental. Sino que se extiende a toda actividad comunicativa, por medio de la cual, se pueda generar alguna influencia o injerencia en el electorado.

Lo anterior, busca como finalidad poder inhibir toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de alguna candidatura o que modifique las condiciones de equidad en la contienda electoral, es decir, no debe existir una actuación que influya en la voluntad de la ciudadanía⁵³.

Separación del cargo de las Personas Inscritas en los procesos políticos

Morena cuestionó la falta de exhaustividad de los Lineamientos porque en estos no quedó establecida textualmente la exigencia a las personas servidoras públicas interesadas en participar en los procesos políticos para que se separen de sus cargos. El partido argumenta que existe una limitante a quienes ocupan un cargo público de asistir a eventos proselitistas, especialmente los de carácter partidista. Esto, para no distraerles de sus funciones y para garantizar que no se haga uso indebido de recursos

⁵³ Resulta aplicable lo resuelto en el SUP-JE-1107/2023.



públicos y que tampoco se quebrante el deber de neutralidad e imparcialidad con que deben conducirse. Por ello señala que debe modificarse el artículo 19 de los Lineamientos⁵⁴ para formular la prohibición expresa.

Contrario a lo resuelto por la mayoría, consideramos que este agravio debió declararse como **fundado**. Conforme a lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado, así como con los criterios de esta Sala Superior, para garantizar que no se utilicen recursos públicos y se respete la equidad de la contienda es necesario que las personas servidoras públicas que se inscriban para participar en los procesos políticos regulados por los Lineamientos se separen de sus cargos.

Al resolver el juicio de la ciudadanía antes referido, este órgano jurisdiccional estableció las bases generales conforme a las cuales debían emitirse los Lineamientos. En lo que respecta a la garantía de la imparcialidad y equidad, la Sala Superior determinó que a estos procesos políticos le son aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos. Asimismo, resolvió que son aplicables las prohibiciones en materia de intervención de personas servidoras públicas en las contiendas electorales, conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral.

En ese sentido, la participación de personas servidoras públicas en actos proselitistas ha sido motivo de análisis en la jurisprudencia⁵⁵ y en los precedentes de esta Sala Superior⁵⁶. En particular, el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, establece la obligación para quienes ocupan un cargo público de conducir su actuar de forma imparcial y neutral, en salvaguarda de la equidad. Al respecto, esta Sala Superior ha señalado que:

⁵⁴ Artículo 19. Las personas servidoras públicas, que sean además Personas Inscritas, deberán abstenerse de participar en los Procesos Políticos en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad.

⁵⁵ Jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

⁵⁶ SUP-REP-163/2018, SUP-REP-73/2020.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

- La esencia de la prohibición radica en que las personas funcionarias públicas no aprovechen la posición en la que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero que pueda afectar una contienda electoral.
- La obligación para quienes ocupan un cargo en el servicio público de tener especial cuidado en las conductas que, en el ejercicio de sus funciones, realicen durante el proceso electoral.
- Así, el principio de neutralidad exige a todas las y los servidores públicos la prohibición de intervenir en las elecciones de modo directo o por medio de otras autoridades o agentes.

Si bien estos criterios han sido desarrollados respecto de los procesos electorales establecidos constitucional y legalmente, su contenido resulta aplicable a los procesos políticos regulados en los Lineamientos conforme a lo establecido en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

Es cierto que este Tribunal Electoral ha desarrollado criterios para garantizar el ejercicio de libertad de expresión y asociación en materia política de las personas servidoras públicas. Para tal efecto, ha sido reconocido que quienes ocupan un cargo público pueden ejercer sus derechos políticos, al formar parte de la ciudadanía, y asistir a eventos de proselitismo político a fin de apoyar a un determinado partido, precandidatura o candidatura en días inhábiles. Esto, siempre y cuando no implique un uso indebido de recursos del Estado.

La Sala Superior ha señalado que esta permisión se encuentra limitada y, conforme al deber de cuidado que deben respetar las personas servidoras públicas, su participación no puede ser activa ni preponderante en los eventos de proselitismo político.⁵⁷

Establecido lo anterior, es evidente la incompatibilidad entre lo mandado en la Constitución general y desarrollado en la línea jurisprudencial de esta Sala Superior con la participación de las Personas Inscritas en los procesos

⁵⁷ Resultan aplicables las consideraciones expuestas por este Tribunal Electoral al resolver en el SUP-REP-45/2021 y Acumulado.



políticos regulados por los Lineamientos y el desempeño de cualquier cargo público.

Los procesos políticos en curso están integrados por un conjunto de actos, actividades y propaganda que realizan los partidos políticos y cualquier persona cuya naturaleza y finalidad sea establecer una estrategia encaminada a posicionar o definir liderazgos políticos, que podrían ostentar una precandidatura o candidatura en el proceso electoral. En ese sentido, las Personas Inscritas en los procesos políticos correspondientes participarán llevando a cabo todas las actividades que consideren necesarias para la finalidad de ser electas o designadas en el liderazgo político correspondiente.

De esta manera, **es evidente que las Personas Inscritas ejercen un rol protagónico en el desarrollo de los procesos políticos.** Estas personas son quienes encabezan los actos, actividades y propaganda con la finalidad de ocupar los liderazgos políticos motivo de los procesos en curso.

Conforme a esto, debe destacarse que la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral ha reconocido que la exigencia de separación del cargo obedece a la necesidad de adoptar medidas preventivas⁵⁸.

Con ello se pretende restringir la contingencia de posibles sucesos ilícitos de forma prospectiva con la finalidad de generar confianza y certeza en la ciudadanía y en las Personas Inscritas y, de ese modo, proteger los principios de imparcialidad, neutralidad y la equidad en la contienda.

Por ello es por lo que resulta relevante precisar que esta obligación que se impone a las Personas Inscritas no distingue entre poderes o niveles de gobierno. Si bien en otros procesos se ha permitido la participación de personas legisladoras en procesos políticos sin la necesidad de separarse del cargo, ello responde a que esos criterios han estado destinados a regular la situación de apoyo de una persona legisladora a una propuesta o

⁵⁸ Resulta aplicable lo resuelto en el SUP-REC-52/2021.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

candidatura, no a cuando la persona legisladora pretende participar y obtener el cargo en disputa.

Situación que también es diferenciada de los casos en los que una persona busca ser reelecta en un cargo público, pues estos mecanismos no sólo tienen la finalidad de decidir quién habrá de ocupar un cargo público, sino que también se erigen como ejercicios de rendición de cuentas de una persona servidora pública frente a su electorado.

En el caso de los procesos políticos regulados por los Lineamientos, existe una incompatibilidad entre el desempeño de las funciones que exige un cargo en el servicio público y la realización de las actividades de promoción y posicionamiento político que forman parte de estos procesos.

Dada su naturaleza como procesos *ad hoc* para elegir cargos políticos, la exigencia de separación del cargo permite ofrecer mayores garantías de que no habrán de utilizarse recursos públicos –en el sentido más amplio que incluye recursos humanos, materiales y económicos– para cuestiones que no tienen relación con función pública.

Así, es necesario considerar que la participación de las personas servidoras públicas inscritas no es con la finalidad de respaldar a un partido o candidatura, sino que estas personas son quienes encabezan y desarrollan los actos consistentes con su aspiración de ocupar el liderazgo motivo de la contienda política. Por ello, no existe otra garantía suficiente para asegurar la neutralidad y equidad, así como para prevenir el uso indebido de recursos públicos que exigir la separación del cargo de quienes se inscriban para participar en estos procesos.

Máxime que estos procesos son extraordinarios y voluntarios, por lo que aún y cuando no exista disposición legal expresa que obligue a las personas servidoras públicas a separarse de sus cargos para participar en los procesos políticos, esto se debe a su novedad y no a una permisión para mantenerse en el cargo mientras participan protagónicamente en una contienda *ad hoc* para ocupar un liderazgo político de reciente creación.



Así, el contexto (realización de procesos políticos novedosos para elegir cargos partidistas), el papel activo de quienes aspiran (realización de actos y actividades tendentes a obtener el apoyo de la militancia y la ciudadanía), la naturaleza de los cargos (coordinaciones políticas con impacto en el proceso electoral 2023-2024) y el mayor deber de cuidado conforme al cual deben realizar sus actividades las personas servidoras públicas, es que resulta necesaria la separación del cargo.

De esta forma, resulta insuficiente la redacción del artículo 19 de los Lineamientos, pues la exigencia de separación de cualquier cargo público debe ser expresa, al ser un requisito indispensable para poder participar en estos procesos políticos, en donde se busca asegurar la neutralidad y equidad, así como evitar el uso indebido de recursos públicos.

Conforme a lo anterior, consideramos que debió modificarse el artículo 19 de los Lineamientos en el sentido de exigir a las personas servidoras públicas que se separen de sus cargos para poder inscribirse y participar en el proceso político correspondiente, requisito que es oponible respecto de todos los tipos de cargos públicos en los tres poderes y órdenes de gobierno.

Por las razones expuestas, emitimos el presente **voto particular conjunto**.

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.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA
DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-159/2023 Y
ACUMULADOS.**

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

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 al disentir parcialmente de la decisión mayoritaria de confirmar los lineamientos controvertidos, dado que, en mi concepto, son fundados los agravios relacionados con la definición de “Elementos de naturaleza electoral o equivalente” y, por tanto, lo procedente era ordenar a la responsable que modificara tal aspecto de los Lineamientos, para efecto de suprimir la parte que establece que se considerarán elementos equivalentes, los actos y comunicaciones que puedan entenderse como la continuidad de actos de gobierno, dejando subsistente en sus términos la normativa restante.

Contexto del asunto. El pasado diecinueve de julio, esta Sala Superior resolvió el juicio de la ciudadanía y el juicio electoral identificados con la clave SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados.

En lo conducente, este Tribunal ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emitiera los Lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con una finalidad similar, para lo



cual le dio algunas bases generales que deberían contener dichos lineamientos.

En cumplimiento a esa ejecutoria, el CG del INE emitió el Acuerdo INE/CG448/2023 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos Generales para Regular y Fiscalizar los Procesos, Actos, Actividades y Propaganda realizados en los Procesos Políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023”.

Inconformes con tales Lineamientos, diversos partidos políticos interpusieron recurso de apelación.

Decisión. La resolución mayoritaria determina confirmar los lineamientos controvertidos.

Postura de la suscrita. Estoy en desacuerdo parcialmente con la decisión mayoritaria, porque no coincido en desestimar los agravios relacionados con la definición de “Elementos de naturaleza electoral o equivalente”, porque a mi juicio debieron declararse fundados y, por tanto, lo procedente era ordenar a la responsable que modificara tal aspecto de los Lineamientos, para efecto de suprimir la parte que establece que se considerarán elementos equivalentes, los actos y comunicaciones que puedan

entenderse como la continuidad de actos de gobierno, dejando subsistente en sus términos la normativa restante.

A continuación explicaré mi postura.

Marco jurídico aplicable de la propaganda en materia electoral.

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que



se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Clasificación de la propaganda.

Esta Sala Superior ha establecido⁵⁹ que la legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; empero, ello no ha sido obstáculo para que Tribunal, mediante el análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

En efecto, al resolver diversos recursos de apelación⁶⁰, esta Sala Superior ha considerado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

Por su parte, la finalidad de la propaganda electoral consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y

⁵⁹ Por ejemplo, en el recurso de revisión SUP-REP-31/2016.

⁶⁰ Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y acumulados.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

Igualmente, se ha estimado que la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues debe analizarse el contexto subjetivo (persona que emite el mensaje), material (contenido o fraseado del mensaje) o temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo, en función de la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje), de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones adecuadas de determinar si su verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al



electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, esta Sala Superior ha considerado⁶¹ que *la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes (esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen) o electorales (es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos).*

Con base en lo anterior, se ha considerado que la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente

⁶¹ Entre otros al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con la clave SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidaturas que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas.

En este orden de ideas, se puede decir que la difusión de la propaganda electoral está específicamente enfocada a la etapa de precampañas y campañas, en tanto que la propaganda política está orientada a los periodos que no correspondan con estas etapas, salvo que exista alguna circunstancia que permita que dicha propaganda se transmita durante ellas.

Así, la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

Por su contenido, por regla general, tal clase de mensajes se difunden en aquellos periodos en los cuales no está permitido posicionar a los partidos, a las precandidaturas o



candidaturas, ni a presentar plataforma electoral o a solicitar el voto.

La propaganda durante el periodo de intercampaña.

La intercampaña se define como el periodo que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes, periodo en el cual es factible la transmisión de mensajes genéricos.

Tocante a los mensajes genéricos, cabe destacar lo considerado por este órgano jurisdiccional al resolver el SUP-REP-109/2015, en el sentido de que la intercampaña no es un periodo para la competencia electoral, sino que tiene por objeto poner fin a una etapa de preparación de los partidos de cara a la jornada electoral y abre un espacio para que se resuelvan posibles diferencias sobre la selección interna de candidatos a elección popular.

En dicha ejecutoria se razonó que el contenido de la propaganda que difundan los partidos políticos en este periodo se encuentra sujeto a ciertas limitantes que tienen como objetivo primordial asegurar la equidad en la contienda.

Esto es, el sentido que esta Sala Superior ha orientado para definir el carácter informativo de los mensajes obedece a

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

la relación que encuentra con la propaganda política, en la cual, como se vio, se divulga una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permiten ampliar la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

Acorde con lo expuesto, esta Sala Superior ha considerado que la reforma electoral de dos mil catorce confirió tiempos a los partidos políticos durante las intercampañas a fin de darles oportunidad de promocionarse y posicionarse frente a la ciudadanía, con lo cual se reconoce la posibilidad de que emitan juicios críticos frente a cuestiones de interés general, como son las políticas gubernamentales.

Con base en lo anterior, y tomando en cuenta que la prohibición de difundir propaganda gubernamental opera principalmente durante las campañas, esta Sala Superior concluyó que no existe un impedimento para que durante dicho periodo los partidos políticos difundan promocionales en los que critiquen o aludan a “logros” gubernamentales⁶².

Caso concreto.

⁶² Por ejemplo, en el recurso de revisión SUP-REP-34/2017.



Para mayor claridad, en principio de transcribiré la norma cuestionada.

“Glosario.

...

Elementos de naturaleza electoral o equivalentes. Actos, manifestaciones, expresiones o cualquier tipo de actividad realizada por los PPN o las Personas Inscritas, que tengan por objeto obtener el respaldo de la ciudadanía para ser postulada a un cargo de elección popular, con independencia de que sea un evento dirigido a la militancia o a la ciudadanía en general. También se considerarán elementos de naturaleza electoral los que tengan como finalidad presentar una plataforma electoral, solicitar de manera expresa o contextual el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.

Se considerarán elementos equivalentes los actos y las comunicaciones que, tomadas como un todo y con referencia contextual, pueden ser considerados como mensajes de apoyo o posicionamiento en beneficio de una o más personas inscritas y que pueden entenderse como la continuidad de programas de gobierno o la presentación de una plataforma electoral; o las expresiones de terceras personas que mencionen a la Persona Inscrita como probable precandidata o candidata de cara a un proceso electoral”.

Como lo indiqué, el proyecto desestima los agravios relacionados con dicha definición, estableciendo, esencialmente, que esa definición se engloba en el marco de evitar la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, las disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad, así como el uso de recursos público.

No coincido con la postura mayoritaria.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

En efecto, los procesos políticos que se llevan a cabo actualmente son inéditos, por lo que carecen de regulación legal expresa; sin embargo, dada sus características, entre ellas, que no es posible llevar a cabo actos que impliquen actos anticipados de precampaña o campaña y, por ende, todos los actos y propaganda que pudiera implicar un llamado expreso o inequívoco a votar a favor o en contra de una persona para una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular están prohibidos, es factible equiparar a los actuales procesos políticos, con el periodo de intercampañas previsto legalmente, en el cual está permitido hacer propaganda política, que de acuerdo con lo determinado por esta Sala Superior, incluye la posibilidad de difundir propaganda que critique o aluda a “logros” gubernamentales, tal como lo puse de relieve.

En consecuencia, estimo que indebidamente los lineamientos reclamados prohíben la difusión de propaganda aluda a logros gubernamentales, lo que se agrava por la circunstancia de que no impide la difusión de propaganda que critique logros gubernamentales, lo que, a mi juicio, conlleva un trato inequitativo.

Además, con tal proceder, en mi concepto, la responsable inobserva los precedentes de esta Sala Superior que cité anteriormente, a pesar de que al ordenársele que emitiera lineamientos con el fin de que regulara diversos aspectos



de dichos procesos políticos, se le dieron diversos parámetros mínimos, entre ellos el relativo a que los Lineamientos de ningún modo habilitarán a los partidos, organizaciones ciudadanas, personas participantes y/o a sus simpatizantes para realizar actos que, en términos de la ley, de los precedentes y de la jurisprudencia del Tribunal Electoral, impliquen actos anticipados de precampaña o campaña.

Precedentes, que a mi juicio, conforme a lo expuesto, fueron inobservados por la responsable, en perjuicio de la parte recurrente.

Es por lo anterior que formulo voto particular en el presente medio de impugnación.

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.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA DENTRO DE LOS EXPEDIENTES DE CLAVE SUP-RAP-159/2023 Y ACUMULADOS

- 1 Con fundamento en los artículos 167, penúltimo párrafo, y 180, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con la debida consideración de la mayoría del

Pleno, me permito formular el presente **voto particular** en los recursos de apelación indicados en el rubro, toda vez que, disiento de la posición mayoritaria respecto del estudio de dos temáticas de agravio dentro del análisis de los *Lineamientos para regular y fiscalizar los procesos políticos*, a saber:

- I. La restricción sobre los servidores públicos para manifestarse sobre aspirantes o partidos que llevan a cabo los procesos políticos (artículo 15); y
- II. Gastos que se contabilizarán como ordinarios, derivado de un “*beneficio indebido*” (artículo 53).

A. Contexto

- 2 En el mes de junio, los partidos MORENA, del Trabajo, y Verde Ecologista de México, por un lado; así como los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, y de la Revolución Democrática, por el otro, emitieron las respectivas convocatorias a los procesos políticos, en los que se pretende valorar a los perfiles que competirán por la presidencia de la República, para el proceso electoral federal 2023-2024.
- 3 Posteriormente, se presentaron sendos medios de impugnación para impugnar la validez de la convocatoria del proceso organizado por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, y de la Revolución Democrática.
- 4 En su oportunidad, esta Sala Superior **confirmó** la validez de dicha convocatoria; sin embargo, se le ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emitiera *Lineamientos para regular y fiscalizar los procesos políticos*, en donde se contemplaran reglas sobre las temáticas siguientes:
 - a. **Actos anticipados de precampaña y campaña**, definiendo que están impedidos los llamados expresos al voto y ordenando su investigación oficiosa;



- b. **Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad**, impidiendo el uso de recursos públicos y regulando las actividades dentro de los procesos;
 - c. **Certificación y retiro de propaganda**, donde se ordenó valorar la permanencia o retiro de la propaganda que sea contraria a la finalidad de los procesos políticos;
 - d. **Trámite de los procedimientos sancionadores**, se determinó que las quejas derivadas de estos procesos debían ser sustanciadas por la vía del Procedimiento Especial Sancionador; y
 - e. **Fiscalización**, con el propósito de vigilar el origen y destino de los recursos empleados en las actividades de los procesos;
- 5 En acatamiento, en sesión de veintiséis de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG448/2023, por el que expidió los "*Lineamientos para regular y fiscalizar los procesos, políticos*". Dichos *Lineamientos* fueron impugnados por los partidos actores dentro de los recursos de apelación indicados en el rubro.

B. Postura de la mayoría

- 6 En la sentencia aprobada por el Pleno de esta Sala Superior, se **confirmaron** los *Lineamientos para regular y fiscalizar los procesos políticos*, al sostener el estudio siguiente:
- No existían razones para diferenciar entre las diversas convocatorias al tratarse de procesos internos de los partidos políticos de carácter similar;
 - La definición de "*elementos de naturaleza electoral o equivalente*" es congruente con las prohibiciones constitucionales y legales en la materia, al impedir la realización de actos anticipados de campaña y precampaña, y de otras

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

conductas que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral.

- MORENA carece de legitimación e interés para impugnar la restricción establecida en los lineamientos a las personas servidoras públicas, [artículo 15 de los *Lineamientos*], al no afectar su esfera de derechos y no ostentar un interés difuso.
- No era posible incluir la exigencia para que los servidores públicos se separen de sus cargos públicos, ya que se trata de una limitación injustificada al derecho del desempeño de la función pública.
- El límite al financiamiento privado es congruente con la duración de los procesos políticos.
- Resultaban inoperantes los planteamientos sobre la forma en que se cuantificaría la actividad comercial de terceros por la venta de artículos propagandísticos en los eventos partidista [artículo 53 de los *Lineamientos*].
- La aplicación retroactiva de los lineamientos no genera ningún perjuicio porque la finalidad de los mismos es regularizar los procesos políticos, para lograr que se ajusten al marco legal.

C. Razones de disenso

7 Si bien, compartí el tratamiento que en la sentencia se les otorgó a los temas de disenso, **no comparto** las consideraciones respecto del estudio de las temáticas siguientes:

I. **La restricción sobre los servidores públicos para manifestarse sobre aspirantes o partidos que llevan a cabo los procesos políticos (artículo 15)**

8 Como lo adelanté, no comparto el criterio asumido por la mayoría consistente en que MORENA carece de legitimación e interés para impugnar la restricción establecida en los lineamientos a las personas



servidoras públicas (Artículo 15), bajo el argumento de que ésta no le depara afectación alguna a su esfera de derechos, aunado a que no ostenta un interés difuso en favor de una colectividad.

- 9 Contrario a la posición mayoritaria, es mi convicción que MORENA sí cuenta con un interés para controvertir la disposición impugnada, pues en el caso, está combatiendo una norma que afecta de forma directa la participación de los servidores públicos en los procesos políticos, procedimientos que, en todo caso, son organizados por los propios institutos políticos impugnantes.
- 10 En ese sentido, si el partido político MORENA es quien organiza uno de los procesos políticos objeto de la disposición y el lineamiento cuestionado (Artículo 15, segundo párrafo) restringe la participación en éste de los funcionarios públicos, entonces para mí es claro que la norma tiene un impacto en el proceso político del partido, lo que actualiza el *interés jurídico* de éste para cuestionarlo.
- 11 Por lo anterior, consideró que lo procedente debió ser estudiar de fondo la cuestión planteada, a fin de determinar si dicha restricción resulta desproporcional y contraria a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas.
- 12 Conforme a lo anterior, desde mi óptica en análisis debió realizarse en los siguientes términos:
- 13 De inicio, tener presente el contenido de la norma cuestionada y no obstante que la parte recurrente solo controvierte el párrafo segundo del mencionado artículo, resulta pertinente partir del contenido integral del precepto, que dispone lo siguiente:

Artículo 15. Las personas servidoras públicos están obligadas, en todo momento a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial y deberán garantizar, en el ejercicio de sus funciones, el respeto de los principios de neutralidad y equidad, ajustando su actual a la Constitución, las leyes y a los presente Lineamientos.

Asimismo, no podrán realizar por ningún medio, manifestaciones a favor o en contra de Personas Inscritas en algún proceso Político, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos.

[Énfasis añadido]

- 14 Ahora bien, de la lectura que hago del contenido literal del segundo párrafo del lineamiento trasunto, observo que se prevé una restricción a los servidores públicos de realizar manifestaciones a favor o en contra de quienes participan en algún proceso político, pero dicha prohibición está formulada en términos absolutos, lo que resulta incompatible con el derecho de libertad de expresión reconocido en el artículo 6º de la Constitución Federal.
- 15 Lo anterior es así, pues en dicho precepto constitucional se reconoce el derecho fundamental a la libertad de expresión en el sentido de que *“la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”*.
- 16 En ese sentido, si bien la libertad de expresión o manifestación de ideas no es un derecho absoluto, lo que implica que puede aceptar limitaciones, estas deben ser necesarias, idóneas y razonables.
- 17 Conforme a lo anterior, a mi modo de ver, la restricción dirigida a los funcionarios públicos resulta contraria al parámetro de regularidad Constitucional al tratarse de **una limitación absoluta**; esto es, dispone que los servidores no podrán realizar manifestaciones **“por ningún medio”** sin admitir modulación alguna, lo que menoscaba la libertad de expresión de las personas ubicadas en dicha categoría.
- 18 Ahora bien, es cierto que en el SUP-JDC-255/2023 y acumulado se estableció como parámetro que los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral debían prever la aplicación de todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos



públicos, así como las relativas a la intervención de personas servidoras públicas.

- 19 No obstante, de la revisión de la línea jurisprudencial y de precedentes que esta Sala Superior ha desarrollado en cuanto a la interpretación y aplicación de los principios contenidos en el artículo 134 Constitucional, se han delineado determinadas modulaciones, debido a la naturaleza del cargo que se ostenta, así como también al contexto, contenido y medio en que llevan a cabo las expresiones o manifestaciones de los servidores públicos.
- 20 En mi opinión, para analizar el segundo párrafo del artículo 15 cuestionado, no resulta suficiente el examen únicamente del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, puesto que, en modo alguno es su contenido en sí mismo en donde finaliza el análisis constitucional, sino en su relación con otras normas del sistema.
- 21 Esto último con la finalidad de determinar si la citada norma —en un análisis sistemático y contextual— guarda compatibilidad y se inserta apropiadamente en un modelo democrático, a la luz de una perspectiva funcional; dado que, visto de manera aislada, atiende a objetivos e intenciones diferentes.
- 22 De ahí que resulta necesario verificar, el alcance de la referida norma a la luz del contenido del artículo 6º de la Constitución Federal, respecto de la posibilidad de las personas funcionarias públicas en manifestarse en relación con actos relevantes para la democracia que ejecutan los partidos políticos, como acontece con los procesos políticos que regulan los Lineamientos controvertidos, con la clara intención de externar su opinión con manifestación de expresiones respecto a los sujetos involucrados y participantes de los procesos políticos partidista materia de los Lineamientos.
- 23 Es por ello que, en mi perspectiva, la sola manifestación de expresiones de funcionarios públicos relacionados con los procesos

políticos interpartidistas, estaría justificada en la relevancia de las funciones atribuidas a los partidos políticos, en armonía con las prohibiciones que establece el párrafo séptimo del artículo 134 de la Norma Fundamental, en cuanto a que esas expresiones de ninguna forma impliquen el uso indebido de recursos públicos o se afecten otros valores del principio democrático.

- 24 Otra razón por la que estimo que la porción del Lineamiento controvertida se aparta de los parámetros constitucionales es que resulta **excesivo y desproporcional**, pues si bien en la sentencia aprobada por la mayoría se señala que la disposición pretende salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad, así como evitar el uso indebido de recursos públicos; lo cierto es que la medida empleada para lograr dichos fines, en el caso que nos ocupa, menoscaba otros derechos también constitucionalmente reconocidos, como el de la libertad de expresión y participación política de las personas funcionarias públicas.
- 25 En ese sentido, la porción controvertida del lineamiento resulta excesiva, en la medida en que impide que quienes tengan la calidad de funcionarios públicos puedan participar en los procesos políticos internos de los partidos en los cuales militan o simpatizan, haciendo nugatorio uno de los derechos fundamentales con reconocimiento a nivel constitucional.
- 26 Por lo anterior expuesto, es mi convicción que los servidores públicos sí pueden realizar manifestaciones a fin de posicionarse sobre los procesos políticos y las personas registradas en ellos, al tratarse de actividades de carácter eminentemente “partidista”, por lo que debe declararse la invalidez del párrafo segundo del artículo 15 de los Lineamientos, por ser esta una restricción excesiva y desproporcional.
- 27 Lo anterior, en mi perspectiva, no implica desconocer la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan incurrir en la vulneración a



los principios de imparcialidad y equidad instituidos en el artículo 134 Constitucional; pues en su caso, deberá ser analizado y valorado atendiendo a las circunstancias específicas de que se trate a fin de decidir si determinadas expresiones de un servidor implicaron o no un posicionamiento proselitista (llamado en favor/contra al voto de una opción política, la presentación de políticas gubernamentales).

II. Gastos que se contabilizarán como ordinarios, derivado de un “*beneficio indebido*” (artículo 53)

- 28 Como se adelantó también, no comparto la decisión de declarar inoperantes las alegaciones en torno a lo que se dispone en el artículo 53 de los Lineamientos, relativos al establecimiento de un mecanismo contabilización de gastos relacionados con la actividad comercial que se realicen en las inmediaciones de los eventos partidistas.
- 29 Lo anterior, pues a mi consideración existían principios de agravio que ameritaban un estudio detenido y minucioso, a fin de dilucidar si es conforme a Derecho que la autoridad fiscalizadora considere que existe un beneficio al portar en el evento artículos que fueron adquiridos en sus inmediaciones, para luego cuantificarlo.
- 30 Para una mayor precisión, el artículo controvertido reza de la siguiente manera:

Artículo 53. Si durante los monitoreos y visitas de verificación se detecta venta de artículos utilitarios o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral relacionados con los Sujetos Obligados o Personas Inscritas, únicamente deberá asentarse en el acta tal situación; sin embargo, se contabilizará como hallazgo aquellos artículos promocionales visibles o que sean portados por las personas asistentes dentro de los eventos y sean coincidentes con los artículos detectados en venta.

La UTF podrá cuantificar el beneficio a la Persona Inscrita, identificando la cantidad de propaganda existente en el evento y posteriormente cotejará en los registros contables las cantidades reportadas, si éstas últimas conforme a las técnicas de auditoría

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

resulta menor a lo identificado se procederá a cuantificar el monto no reportado.

- 31 Ahora bien, en lo que interesa, MORENA arguyó que en dicha disposición se establece indebidamente un mecanismo de contabilización de gastos por la obtención de un supuesto beneficio al cual denomina como indirecto, relacionado con la actividad comercial que realizan terceras personas ajenas al partido en las inmediaciones de algunos eventos partidistas.
- 32 En esa circunstancia, el partido apelante pone en perspectiva diversas cuestiones que, contrario a lo que estimó la mayoría, ameritaban ser analizadas para determinar si efectivamente es correcto llevar a cabo la cuantificación propuesta en dicho numeral.
- 33 En específico, Morena planteaba que el partido organizador no puede prohibir o controlar la comercialización de artículos; en tanto que tampoco se tiene participación en su venta o se obtienen ganancias derivadas de dichas transacciones, y que no obstante ello, se presume un beneficio para el partido que merece ser computado.
- 34 Así pues, en lugar de analizar y verificar si dicha determinación se encuentra debidamente fundada y motivada, y si esta se encontraba conforme a los principios que sustentan la materia de fiscalización como son la transparencia y debida rendición de cuentas, en la propuesta se señaló que de forma incorrecta el partido sostiene que se le cuantificará la comercialización de artículos, cuando lo cierto es que se contabilizará solo aquellos artículos que se porten dentro de los eventos.
- 35 Argumento que resulta tautológico o circular, pues precisamente está confirmando que se contabilizará el artículo que se comercializó en las inmediaciones, y que sea portado en el evento; empero, ex ante se debe atender el planteamiento toral del agravio, consistente en que se debe verificar sí con dicha adquisición y porte en el evento



puede configurarse un beneficio a favor de los aspirantes, para luego ser cuantificado.

36 Lo anterior no es menor, pues pueden plantearse las siguientes interrogantes:

- ¿Cualquier artículo con distintivos de propaganda amerita ser contabilizado (llaveros, gorras, mochilas, etc.);
- Ahora, cuando el partido político distribuye artículos utilitarios o textiles, aseQUIblemente podemos asumir que tiene fines publicitarios o de promoción; pero, si fue adquirido por un asistente al evento, ¿eminentemente su compra obedeció a esos propósitos? (digamos con la compra de paraguas, mochilas, bolsas);
- Esto es, la publicidad no se le obsequió, sino que la persona adquirió un bien que contiene distintivos publicitarios, entonces, ¿es válido contabilizarlo?, o ¿es válido contabilizar el artículo respecto de la totalidad de su costo?

37 Todas ellas, son solo algunos ejemplos de cuestiones que, a mi modo de ver, ameritaban un estudio minucioso y amplio, a fin de identificar si el mecanismo estaba ceñido a Derecho, y si las finalidades últimas de la norma se ajustaban al marco constitucional y legal, máXime si nos encontramos con una modalidad novedosa respecto del actuar rutinario de la responsable.

38 De ahí que me aparte, en este apartado, de la ejecutoria que fue aprobada por la mayoría de mis pares.

D. Conclusiones

39 De lo previamente expuesto, concluyo que se analizaron y en su caso se debía modificar el contenido de los artículos 15 y 53 de los *Lineamientos para regular y fiscalizar los procesos políticos*.

SUP-RAP-159/2023 y acumulados

- 40 Lo anterior, porque a mi modo de ver, debió estudiarse el fondo de la cuestión planteada en torno al artículo 15 de los *Lineamientos*, para concluir que no tiene una connotación absoluta, sino que se debe compaginar los derechos de libertad de expresión y de asociación política para permitir que los funcionarios públicos puedan realizar manifestaciones a fin de posicionarse sobre los procesos políticos y las personas registradas en ellos, al tratarse de actividades de carácter eminentemente “partidista”.
- 41 Asimismo, debían analizarse los motivos de agravio planteados para combatir el artículo 53 de los *Lineamientos*, para determinar si el simple hecho de portar en el evento artículos que fueron adquiridos en sus inmediaciones puede configurar en automático algún beneficio indirecto a los sujetos fiscalizados.
- 42 De ahí que, emita el presente **voto particular**, pues a mi consideración debieron tratarse de distinta forma los apartados antes señalados de la sentencia aprobada por la mayoría.

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.