



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-4/2024

RECURRENTE: MORENA¹

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL²

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: GERMAN VÁSQUEZ
PACHECO, SELENE LIZBETH
GONZÁLEZ MEDINA, ALEJANDRO DEL
RÍO PRIEDE

COLABORARON: NEO CÉSAR
PATRICIO LÓPEZ ORTIZ, MIGUEL
ÁNGEL APODACA MARTÍNEZ, FÉLIX
RAFAEL GUERRA RAMÍREZ Y
CLARISSA VENEROSO SEGURA

Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro³.

¹ En adelante, partido recurrente o apelante.

² En lo siguiente, Consejo General del INE, autoridad responsable o responsable.

³ En lo subsecuente, todas las fechas se refieren al dos mil veinticuatro, salvo mención en contrario.

SUP-RAP-4/2024

1. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **revoca** el acuerdo **INE/CG657/2023** emitido por el Consejo General del INE.

I. ASPECTOS GENERALES

2. El asunto se relaciona con la consulta formulada por MORENA ante la Unidad Técnica de Fiscalización⁴ en el marco del proceso electoral para elegir a la candidatura a la gubernatura del Estado de México, en relación con el beneficio que pudiera recibir, y en su caso, el deslinde que pudiera llevar a cabo respecto de la venta de diversos artículos con características que identifican al partido, a sus precandidatos o representantes, que son vendidos por personas ajenas a estos, a las afueras o en las inmediaciones de los inmuebles en los que se celebraban sus actos proselitistas.
3. La UTF dio respuesta mediante oficio INE/UTF/DRN/6803/2023, en el sentido que, si bien el partido no obtiene algún beneficio económico directo, se presumía un beneficio indirecto con la divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas candidatas y militantes, por lo que, como garante del orden público, tenía la posibilidad de deslindarse de la responsabilidad de conductas constitutivas de posibles infracciones.
4. Inconforme, MORENA interpuso un primer recurso de apelación ante esta Sala Superior, en el cual se revocó el oficio impugnado, porque la UTF carecía de competencia para dar respuesta a la consulta⁵.
5. En cumplimiento, el Consejo General del INE mediante acuerdo INE/CG394/2023 dio respuesta a la consulta, en el sentido de que los hechos planteados en la consulta sí generan un beneficio al partido, por lo que se determinó su deber de deslindarse.
6. En desacuerdo, MORENA interpuso un segundo recurso de apelación, en el que se revocó el acuerdo impugnado al considerar que no se

⁴ En lo sucesivo, UTF.

⁵ SUP-RAP-101/2023.



encontraba debidamente fundado y motivado, así como tampoco era exhaustivo⁶.

7. Así, el Consejo General del INE conforme a la orden dada por esta Sala Superior emitió una nueva respuesta a la consulta formulada por MORENA. Este es el acto que aquí se impugna.

II. ANTECEDENTES

8. De lo narrado por el apelante y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
9. **1. Consulta.** El veintiuno de abril de dos mil veintitrés, MORENA consultó a la UTF, si la venta de artículos con los emblemas o signos del partido, de sus candidaturas o militantes generaba un beneficio en favor de dicho partido y, en su caso, qué acciones específicas podrían tomar para el deslinde correspondiente, toda vez que ese instituto no cuenta con facultades para prohibir o suspender la comercialización de dichos productos.
10. **2. Respuesta.** El dos de mayo de dos mil veintitrés, la UTF dio contestación mediante oficio INE/UTF/DRN/6803/2023.
11. **3. Primer recurso de apelación (SUP-RAP-101/2023).** Inconforme, el ocho de mayo de dos mil veintitrés, MORENA interpuso recurso de apelación ante esta Sala Superior, que determinó revocar el acto impugnado, al considerar que ese órgano técnico no contaba con competencia para desahogar la consulta.
12. **4. Acuerdo (INE/CG394/2023).** El veinte de julio de dos mil veintitrés, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, el Consejo General del INE, emitió una nueva respuesta a la consulta formulada por MORENA.
13. **5. Segundo recurso de apelación (SUP-RAP-158/2023).** En desacuerdo, el veintiocho de julio de dos mil veintitrés, MORENA

⁶ SUP-RAP-158/2023.

SUP-RAP-4/2024

interpuso recurso de apelación, en el que esta Sala Superior determinó **revocar** la respuesta emitida por el Consejo General del INE.

14. **6. Acuerdo impugnado (INE/CG657/2023).** El siete de diciembre de dos mil veintitrés, en cumplimiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional, el Consejo General del INE emitió una segunda respuesta a la consultada formulada por MORENA.
15. **7. Demanda.** El trece de diciembre de dos mil veintitrés, la parte recurrente presentó ante la autoridad responsable recurso de apelación.

III. TRÁMITE

16. **1. Turno.** Recibidas las constancias, la magistrada presidenta acordó integrar el expediente respectivo y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁷
17. **2. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar, admitir y cerrar instrucción en el expediente en el que se actúa y procedió a formular el proyecto de sentencia.

IV. COMPETENCIA

18. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer del medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una determinación emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como lo es el Consejo General, relacionado con una consulta formulada por un partido político a ese Instituto.⁸

⁷ En adelante, Ley de Medios.

⁸ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso g); 169, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

19. El recurso reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.
20. **Forma.** Se cumple, porque el recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso en representación de MORENA; se identifica el acto impugnado y la responsable; asimismo, se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y se expresan agravios.
21. **Oportunidad.** La demanda es oportuna, porque el acto impugnado fue emitido por el Consejo General del INE el siete de diciembre de dos mil veintitrés.
22. En ese sentido, el plazo de cuatro días para interponer el presente medio de impugnación transcurrió del ocho al trece de diciembre de dos mil veintitrés. Sin que se contabilicen los días sábado nueve y domingo diez de diciembre de dos mil veintitrés, al resultar días inhábiles⁹.
23. De ahí que, si la demanda se presentó el trece diciembre de dos mil veintitrés ante la autoridad responsable, es notorio que se satisface este presupuesto procesal.
24. **Legitimación y personería.** Se satisfacen ambos requisitos, porque el promovente es un partido político nacional, a través de su representante ante el Consejo General del INE, calidad que le es reconocida en el informe circunstanciado.
25. **Interés jurídico.** Se surte en la especie, porque el recurrente controvierte la resolución del Consejo General del INE, vinculada a una consulta realizada a esa autoridad administrativa electoral.

⁹ Similar criterio se sostuvo en el SUP-RAP-158/2023.

SUP-RAP-4/2024

26. **Definitividad y firmeza.** Se cumple con ello, porque la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba agotarse previamente a la tramitación de este medio de impugnación.

VI. ESTUDIO DE FONDO

1. Acuerdo impugnado.

27. El Consejo General del INE en la resolución impugnada determinó lo siguiente:
28. En primer lugar, refirió el marco normativo relativo al financiamiento público de las actividades de los partidos; la propaganda utilitaria; los promocionales utilitarios; propaganda de precampaña; su facultad reglamentaria en materia de fiscalización; la identificación del beneficio; propaganda política y electoral; emblema; marca; *political branding*; y libertad de comercio.
29. En segundo término, señaló que para que la venta por terceros de productos en los alrededores de eventos públicos de MORENA pueda considerarse como un beneficio de posicionamiento de imagen para el partido, debe contar con: **i)** elementos alusivos a una precandidatura o candidatura o partido político en específico; y **ii)** que sean de características distintas a los utilitarios que se lleguen a repartir en los eventos.
30. Posteriormente, **definió la propaganda utilitaria electoral** como cualquier artículo que contenga un valor de uso, cuyo objetivo es dar a conocer una plataforma o ideología política, en virtud de la exposición de sus imágenes, emblemas, signos, expresiones, representantes y candidaturas, a través de los cuales se advierta una identificación con el partido político o la persona de que se trata, a efecto de persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o persona candidata que lo distribuye.
31. A partir de lo anterior, consideró que **se debe entender como propaganda electoral**, todo acto de difusión que se realice en el marco



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

32. Así, consideró que **la propaganda utilitaria constituye propaganda electoral**, cuando en esta se difunda la imagen de las personas precandidatas y candidatas y que además identifique a un partido político o coalición, por contener información como el nombre del partido, su logo y eslogan.
33. Por otro lado, sostuvo que, para actualizar una infracción por la distribución de utilitarios ajenos al partido, **se debe analizar el elemento subjetivo de la propaganda utilitaria** que se comercialice en las inmediaciones de los eventos partidistas y/o electorales y que la finalidad de la distribución y/o compraventa de los utilitarios esté relacionada con el llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o partido, o la solicitud de cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.
34. Por ello, consideró que, aun cuando la propaganda utilitaria sea producida y vendida por terceros, esta puede generar un beneficio a favor de los sujetos obligados, con independencia de la forma en que se produzca un artículo utilitario, cuando se refiera al nombre de un partido político, su logotipo, propuestas de campaña o a alguna candidatura, máxime si son vendidos en el marco de la realización de eventos partidistas o de campaña.
35. En el contexto señalado, determinó que se debe cuantificar el beneficio generado por los artículos utilitarios, cuando: **i)** se tenga certeza de que sean de características idénticas a los detectados a la venta; **ii)** guarden relación con alguna candidatura; y **iii)** sean utilizados durante la realización de eventos partidarios y electorales.

SUP-RAP-4/2024

36. Señaló que similar situación sucede cuando se contabilizan flyers o posters difundidos por simpatizantes en un evento o mitin, lo que, si bien puede suceder sin la intervención del partido político, sin embargo, ante su distribución es que tiene el deber de vigilar.
37. Por otra parte, el Consejo General del INE razonó que, **para que la autoridad fiscalizadora identifique el beneficio** obtenido por la comercialización de artículos utilitarios, se tomarán en cuenta los criterios establecidos en el numeral 1, inciso a) del artículo 32 del Reglamento de Fiscalización¹⁰.
38. Por tanto, argumentó que, si se acredita un beneficio por la exposición al electorado y no se deslinda de ello, **los partidos políticos y los participantes en un proceso electoral se encuentran obligados a registrarlo en su contabilidad dentro del SIF**, y ceñirse a las reglas generales contenidas en el artículo 33 del Reglamento de Fiscalización.
39. Así, señaló que esta situación puede revisarse a través de las visitas de verificación que realice el INE; el monitoreo de propaganda; los propios informes de los partidos políticos; procedimientos sancionadores; vistas; así como la aplicación de cualquier otro procedimiento a través del cual se analice la existencia de propaganda utilitaria a efecto de revisar si el total de ella se encuentra registrada en el SIF y con ello preservar los principios de la fiscalización.
40. En ese sentido, si de las visitas de verificación se advierte un número discordante entre lo registrado en el SIF y lo asentado en el acta de verificación, **los entes políticos serán sancionados por la falta de registro de dichos utilitarios como egresos no reportados, por el número de artículos que no fueron registrados y por ende causaron un beneficio.**
41. Finalmente, la autoridad responsable argumentó que, respecto a las acciones de deslinde que puede efectuar MORENA deben cumplir con

¹⁰ Los cuales son: el nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, que permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos.



los requisitos señalados en los artículos 32 y 212 del Reglamento de Fiscalización. Asimismo, señaló que listar y describir el tipo de acciones que el partido debe hacer para que su deslinde sea eficaz sería excesivo, pues no es competente para pronunciarse sobre la prohibición o suspensión de la venta de artículos por particulares.

42. Ahora bien, como orientación a los sujetos obligados para generar evidencias de la eficacia del desline, sugirió dirigirse a las autoridades que regulen las actividades administrativas, mercantiles y/o comerciales en cada entidad para solicitar el retiro o reubicación de las personas que realizan actos de comercio de artículos en vía pública, que apoyen a una cierta candidatura, con la finalidad de evitar que dichos artículos sean difundidos en las inmediaciones cercanas a los lugares en que se estén llevando a cabo eventos electorales.
43. En ese sentido, de manera enunciativa, más no limitativa, enlistó acciones que podrían realizarse:
 - Por la vía civil, demandas por la exhibición y/o uso de la imagen de una persona sin su consentimiento, ya que se violentan derechos inherentes de su personalidad, mediante la figura de daño moral como causa de responsabilidad civil contractual y extracontractual. La consecuencia jurídica del daño a la imagen y a la voz es la reparación del daño.
 - Si se están vendiendo productos en las inmediaciones de los eventos de campaña y el partido no puede detener personalmente dichos actos, puede solicitar a las autoridades municipales, retirarlos por no contar con algún tipo de licencia y/o permiso para ejercer la venta en vía pública.
 - La emisión de algún comunicado o spot en donde se exhorte a los militantes y simpatizantes a evitar la compraventa de utilitarios que contengan el nombre del partido político, su logotipo, propuestas de campaña o una candidatura, además de emblemas, signos o rasgos que hagan identificable a un partido político.
 - Identificar a los productores y vendedores, de la propaganda utilitaria, con la finalidad de invitarlos a dejar de producir y comercializar dicha propaganda, en aras de salvaguardar los principios rectores en materia electoral.
 - En el caso de los espacios donde se controle el acceso por el partido, este puede exigir se retiren.

SUP-RAP-4/2024

44. Aunado a lo anterior, señaló que para hacer efectivo el deslinde, deberán presentarse evidencias necesarias para que la autoridad fiscalizadora analice si fue eficaz para el cese (se produzca o no) del beneficio.

2. Pretensión, causa de pedir y metodología de estudio

45. La **pretensión** de MORENA consistente en que se revoque de forma lisa y llana la resolución impugnada. Su **causa de pedir** radica en que se actualiza una indebida fundamentación y motivación, así como vulneración al principio de exhaustividad, para lo cual hace valer diversos motivos de inconformidad que se pueden agrupar en las temáticas siguientes:

A. No se establecen los elementos que permitan advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios;

B. Indebido análisis sobre el beneficio que obtienen los partidos políticos con la comercialización de productos por parte de terceros; y

C. Indebido estudio respecto de las acciones para deslindarse eficazmente.

46. A partir de lo anterior, por cuestión de método, los agravios se estudiarán conforme al orden planteado por MORENA, sin que el orden previsto genere algún perjuicio a los derechos del justiciable, pues lo relevante es que sus planteamientos sean analizados.¹¹

3. Decisión

47. Esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio sobre la omisión de la responsable de establecer los elementos que permitan

¹¹ Sin que lo anterior cause perjuicio al actor, en términos de la Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios, porque del análisis de la resolución impugnada se advierte que sí se expusieron las características o elementos para considerar que artículo constituye propaganda electoral utilitaria.

48. Por otra parte, son **fundados** los motivos de inconformidad vinculados con el indebido análisis sobre el beneficio que obtienen los partidos políticos con la comercialización de productos por parte de terceros.
49. Ello, porque el hecho de que personas particulares ajenas a MORENA vendan artículos identificables con ese instituto político en los alrededores de sus eventos proselitistas **constituye un acto de comercio con fines de lucro** para la obtención de una ganancia por parte del vendedor, lo cual, **en principio, no encuadra dentro de las finalidades de la propaganda electoral utilitaria y, por tanto, no genera un beneficio al partido político.**

4. Marco normativo

Fundamentación y motivación

50. En términos de los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de legalidad exige que las autoridades tienen el deber de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de derechos de las personas.
51. En ese sentido, un agravio relacionado con la fundamentación y motivación se debe examinar en su integridad, a fin de identificar si éste controvierte una ausencia o una deficiencia, ya que ello será relevante para determinar sus efectos en caso de que se declare fundado.
52. Así, cuando el vicio consiste en la falta de fundamentación y motivación, la consecuencia será que la autoridad responsable, una vez que deje insubsistente el acto reclamado, subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación ausente.
53. En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin

SUP-RAP-4/2024

embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

54. Asimismo, existe 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.
55. Al respecto, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² como esta Sala Superior¹³ han sostenido que, para efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión.

Principio exhaustividad

56. El principio de exhaustividad se tutela en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental de acceso a la justicia, la cual debe ser impartida por los órganos jurisdiccionales autorizados; de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.
57. Esta Sala Superior ha indicado que el principio de exhaustividad implica estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas al conocimiento de la autoridad electoral responsable, y no únicamente un aspecto concreto, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones deben generar¹⁴.

¹² En su jurisprudencia 139/2005, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 162.

¹³ En su jurisprudencia 1/2000, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.

¹⁴ De conformidad con la jurisprudencia 43/2002 de esta Sala Superior, de rubro: "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS



58. La observancia de ese principio requiere el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones¹⁵.
59. Así, uno de los principios que contiene el artículo 17 constitucional como rector de la impartición de justicia es el de la completitud, que impone a quien juzga la obligación de resolver todos los litigios que se presenten para su conocimiento en su integridad.
60. Por tanto, el principio de exhaustividad se orienta a que las consideraciones de estudio de la sentencia se revistan de completitud y de consistencia argumentativa.

Naturaleza de la fiscalización electoral

61. La fiscalización electoral es el proceso de revisión del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que utilizan los partidos políticos, candidatos, candidaturas independientes y otras organizaciones durante los procesos electorales.
62. Entre los objetivos de la fiscalización se encuentran el de asegurar que las reglas del financiamiento se cumplan y que las fuentes de ingresos sean legales y transparentes; de igual manera promueve la rendición de cuentas de los sujetos obligados ante la ciudadanía y las autoridades competentes; y previene y sanciona las irregularidades relacionadas con el manejo de los recursos.

RESOLUCIONES QUE EMITAN.” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

¹⁵ De conformidad con la jurisprudencia 12/2001, de rubro: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17

SUP-RAP-4/2024

63. Ahora bien, por mandato constitucional, los partidos políticos cuentan de manera equitativa con elementos para el desarrollo de sus actividades y se sujetan a las reglas de financiamiento establecidas por la ley¹⁶.
64. En ese sentido, los partidos políticos tienen la obligación de informar a la autoridad la totalidad de los ingresos y gastos, su origen y destino, relacionados, entre otros, con las actividades para la obtención del voto, lo cual se cumple, en principio, mediante la presentación de los informes, en los términos y plazos previstos en la normatividad¹⁷.
65. Así, la función fiscalizadora es ejercida por el Consejo General, a través de la Comisión de Fiscalización con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización¹⁸.

Propaganda electoral utilitaria

66. La LEGIPE¹⁹ establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
67. Asimismo, se señala que se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
68. A su vez, la propaganda electoral deviene del conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se suscitan dentro de la campaña electoral, difundidos por los partidos políticos, con el fin de presentar su partido político o afiliación ante la ciudadanía.

¹⁶ Como se desprende del artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ Acorde a lo dispuesto en los artículos 72, 75, 76, 77, 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁸ Conforme lo dispuesto en los artículos 2, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, y 190, párrafos 1 y 2, de la LEGIPE.

¹⁹ Conforme lo dispuesto en el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales



69. Así, tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.
70. De esta forma, la LEGIPE²⁰ prevé que los gastos de propaganda comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, **propaganda utilitaria** y otros similares.
71. Respecto de la propagada utilitaria se dispone²¹ que es aquella que contiene imágenes, signos, emblemas y expresiones que tienen por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.
72. Lo cual es coincidente con lo establecido en el Reglamento de Fiscalización²² al prever que la propaganda utilitaria comprende los artículos promocionales utilitarios que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tienen por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados, los cuales sólo pueden ser elaborados con material textil.
73. Así, la propaganda utilitaria puede ser: banderas, banderines, gorras, camisas, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares elaborados con material textil.
74. Con la precisión de que los gastos generados por esta propaganda deben cumplir con lo establecido en el artículo 76, numeral 1, incisos e), f) y g) de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales prevén los siguiente:

²⁰ Artículo 243, numeral 2, inciso a), fracción I.

²¹ Artículo 209, numerales 3 y 4.

²² Artículo 204.

SUP-RAP-4/2024

- **Propósito:** presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- **Finalidad:** propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- **Difundir:** imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político.

75. Todos estos gastos de campaña deben ser reportados por los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos.

5. Caso concreto

76. MORENA alega que el Consejo General del INE sigue sin establecer los elementos que permitan advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización, a pesar de lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-158/2023.

77. Es **infundado** el agravio, porque la autoridad responsable sí expuso las características o elementos para considerar que artículo constituye propaganda electoral utilitaria.

78. Al respecto, cabe recordar que esta Sala Superior en el SUP-RAP-158/2023 determinó revocar la respuesta emitida por el Consejo General del INE al considerar que se actualizaba un vicio de fundamentación y motivación, porque la responsable estableció una serie de parámetros dirigidos a contabilizar y verificar algún posible beneficio por el uso de diversos bienes utilitarios por los asistentes a eventos partidistas o electorales.

79. Sin embargo, se razonó que del acuerdo recurrido no se advertía qué características o elementos deberían considerarse para estimar que serán objeto de fiscalización los artículos comercializados como



propaganda política o electoral, por particulares o personas ajenas al o a los partidos políticos.

80. Con motivo de lo anterior, se ordenó a la responsable emitir un nuevo acuerdo en el que estableciera los elementos que permitan advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización.
81. Ahora bien, en cumplimiento, el Consejo General del INE argumentó que la venta de productos en los alrededores de eventos públicos de MORENA no causa beneficio económico alguno ni para el partido político, ni sus representantes o candidaturas, ya que la comercialización de dichos productos corresponde a terceras personas.
82. Sin embargo, precisó que, para que esos artículos puedan considerarse como un beneficio de posicionamiento de imagen para el partido deben contar con elementos alusivos a una precandidatura o candidatura o partido político en específico, además de que sean de características distintas a los utilitarios que se lleguen a repartir en los eventos.
83. Además, se razonó que puede entenderse por propaganda utilitaria electoral cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuyo objetivo es dar a conocer una plataforma o ideología política, en virtud de la exposición de sus imágenes, emblemas, signos, expresiones, representantes y candidaturas, a través de los cuales se advierta una identificación con el partido político o la persona de que se trata, a efecto de persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o persona candidata que lo distribuye.
84. Finalmente, se sostuvo que, para actualizar una infracción por la distribución de utilitarios ajenos al partido, se requiere que la autoridad observe un mensaje explícito e inequívoco en ellos, para advertir un beneficio electoral específico; o que realice un análisis bajo criterios objetivos que permita concluir la existencia de un beneficio electoral.
85. En este contexto, lo **infundado** del planteamiento deriva en que, contrario a lo sostenido por MORENA, la autoridad responsable sí señaló

SUP-RAP-4/2024

los parámetros para identificar los artículos que pueden considerarse como propaganda utilitaria como son sus características, finalidades y contenido.

86. Por otro lado, es **fundado** el agravio sobre el indebido análisis del beneficio que obtienen los partidos políticos con la comercialización de los productos por parte de terceros, como se explica a continuación.
87. MORENA expone que no existe sustento jurídico para determinar que los artículos utilitarios generan algún tipo de beneficio en automático a los partidos políticos, debido a que provienen de una actividad comercial en la que son los asistentes a los eventos quienes adquieren con recursos propios esos artículos, sin que exista intervención alguna de los partidos políticos en su elaboración, comercialización o entrega.
88. Además, manifiesta que no genera un beneficio el simple hecho de que los asistentes a eventos partidistas porten o usen los artículos utilitarios comprados a terceros, si no se hace con el propósito de promocionar alguna opción política que es cuando se actualiza el beneficio electoral.
89. Finalmente, aduce que la compra de propaganda utilitaria por voluntad de los asistentes a los eventos se hace con la intención de mostrar su apoyo a MORENA, sin que sea con el propósito de posicionar al partido político frente a la ciudadanía.
90. Ahora bien, a fin de dar contestación puntual a los planteamientos del apelante, es necesario señalar la materia de la consulta.
91. En el caso, se advierte que el partido recurrente planteó la consulta en el contexto de los procesos electorales ordinarios 2022-2023 en Coahuila de Zaragoza y Estado de México.
92. Asimismo, como antecedente refirió, entre otras cuestiones que, el veintiuno de enero de dos mil veintitrés, presentó un deslinde ante el secretario ejecutivo del INE, por la existencia de vendedores ambulantes en las inmediaciones o afueras de los lugares en que MORENA tiene eventos proselitistas, personas que comercializan elementos o productos



que contienen lo que parece ser imágenes, logos o emblemas que evocan al partido, -peluches, chalecos, gorras, camisetas, sombreros, llaveros, entre otros productos-.

93. Debido a ello, la primera interrogante planteada por MORENA fue la siguiente:

La venta entre particulares de artículos utilitarios que puedan incluir emblemas, signos o rasgos identificables de Morena, sus representantes, candidatos o militantes, ¿genera un beneficio a favor de Morena, incluso sin que Morena, sus representantes o candidatos reciban fruto alguno de esa venta?

94. De lo anterior, se advierte que MORENA expuso una situación particular para después plantear la consulta.

95. Esto es, el caso específico es: personas particulares ajenas a MORENA venden artículos identificables con ese instituto político a las afueras de sus eventos proselitistas; por su parte, la interrogante consiste en que si ello puede generar un beneficio al partido político cuando no obtienen ganancias económicas.

96. Al respecto, el Consejo General del INE sustancialmente contestó lo siguiente:

- La venta de productos en los alrededores de eventos públicos de Morena no causa beneficio económico alguno ni para el partido político, ni sus representantes o candidaturas, ya que la comercialización de dichos productos corresponde a terceras personas.
- Para que pueda considerarse como un beneficio de posicionamiento de imagen para el partido deben contar con elementos alusivos a una precandidatura o candidatura o partido político en específico, además de que sean de características distintas a los utilitarios que se lleguen a repartir en los eventos.
- Se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

SUP-RAP-4/2024

- Debe señalarse que como se ha establecido en la forma en que se lleva a cabo la comunicación política, no necesariamente se encuentra relacionada con temas económicos, sino más bien con conectar y lograr vínculos con el electorado, de tal manera que aun cuando la propaganda utilitaria sea producida y vendida por terceros, esta puede generar un beneficio a favor de los sujetos obligados.
 - Con independencia de la forma en que se produzca un artículo utilitario, cuando refiera al nombre de un partido político, su logotipo, propuestas de campaña o a alguna candidatura, indefectiblemente se considera propaganda política y/o electoral, máxime si son vendidos en el marco de la realización de eventos partidistas o de campaña.
 - No pasa desapercibido, que, en términos de lo establecido en el artículo 5 de la carta magna, no se podrá impedir a ninguna persona dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, por lo que lo referido en los párrafos anteriores de ninguna manera significa que esta autoridad imponga alguna restricción al derecho fundamental de libre comercio, pues la presente determinación únicamente se limita a precisar si en materia de fiscalización electoral, la venta de artículos con alusiones emblemas, signos, precandidaturas, candidaturas o partido o coalición, o al llamado al voto en favor de cierta precandidatura y/o candidatura les genera a los actores políticos un beneficio que debe ser cuantificado, máxime que como se precisó la libertad de comercio no es irrestricta, sino que existen ciertos límites a dicha libertad.
 - Con la finalidad de salvaguardar el principio rector de equidad en la contienda electoral, aun cuando los artículos utilitarios sean vendidos por terceros ajenos a los sujetos obligados, se debe cuantificar el beneficio que estos artículos utilitarios les pudieran generar, únicamente cuando se tenga certeza que estos artículos sean de características idénticas a los detectados a la venta y guarden relación con alguna candidatura y sean utilizados durante la realización de eventos partidarios y electorales.
 - Debe señalarse que, en virtud del objetivo que persigue la propaganda electoral o institucional de posicionarse ante el electorado, mediante la presentación de sus candidaturas e ideología política para influenciar en la emisión del voto, resulta evidente el beneficio de carácter político electoral, el cual debe cuantificarse, algo similar sucede cuando se contabilizan flyers o posters difundidos por simpatizantes en un evento o mitin, lo que, si bien puede suceder sin la intervención del partido político, sin embargo, ante su distribución es que tiene el deber de vigilar.
97. En este contexto, se considera que **asiste a razón** a MORENA cuando alega que no existe sustento jurídico para determinar que los artículos que se venden en los alrededores de sus eventos proselitistas por personas ajenas al partido político en automático le generan un beneficio electoral.



98. Esto es así, porque el objeto de la propaganda utilitaria es posicionar al partido y sus candidaturas frente a la ciudadanía (generar adeptos); asimismo, este tipo de propaganda es producida y distribuida por los partidos políticos, candidaturas o simpatizantes, con la precisión que, su entrega es gratuita.
99. De modo que, **dichos elementos no se cumplen en el caso planteado por MORENA**, ya que, el hecho de que personas particulares ajenas a MORENA vendan artículos identificables con ese instituto político en los alrededores de sus eventos proselitistas **constituye un acto de comercio como es la compra-venta** con fines de lucro para la obtención de una ganancia por parte del vendedor, lo cual, en principio, no encuadra dentro de las finalidades de la propaganda utilitaria y, por tanto, no genera un beneficio al partido político.
100. Esto es así, porque un acto de compra-venta se actualiza cuando una de las partes se obliga a transferir la propiedad de una cosa, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero²³.
101. De ahí que, conforme al caso planteado por MORENA y, atendiendo al propósito de las consultas consistente en esclarecer el sentido del ordenamiento normativo electoral²⁴, no deben considerarse como propaganda electoral utilitaria los artículos utilitarios que son vendidos por personas ajenas al partido político, conforme a lo siguiente.
102. El artículo 209, numerales 3 y 4 de la LEGIPE establece que los artículos promocionales utilitarios son aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones **que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye**.
103. Por su parte, el artículo 199, numerales 3 y 4, del Reglamento de Fiscalización prevé que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y

²³ Artículo 2248 del Código Civil Federal.

²⁴ En términos de la jurisprudencia 4/2023, de rubro: CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN.

SUP-RAP-4/2024

expresiones **que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

104. Asimismo, se establece que se entenderán como gastos de campaña, entre otros, los gastos de propaganda que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, **propaganda utilitaria** y otros similares.

105. Por su parte, el diverso 204, del Reglamento de Fiscalización señala que los gastos de propaganda utilitaria comprenden los artículos promocionales utilitarios que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados, los cuales sólo podrán ser elaborados con material textil.

106. Estos pueden ser: banderas, banderines, gorras, camisas, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares elaborados con material textil.

107. Finalmente, se señala que los gastos de propaganda utilitaria deben tener las características siguientes²⁵:

- **Propósito:** presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- **Finalidad:** propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- **Difundir:** imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político.

108. Sobre este tópico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y

²⁵ En términos del artículo 76, numeral 1, incisos e), f) y g) de la Ley General de Partidos Políticos.



95/2015, argumentó que el segundo transitorio, fracción II, inciso g) del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que el Poder Reformador ordenó la regulación de la propaganda electoral y en el propio precepto reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios, de donde se desprende que éstos forman parte de la propaganda electoral.

109. Además, ese Tribunal Constitucional razonó que, **si se entiende a los artículos promocionales utilitarios como parte de la propaganda electoral, por la propia determinación del Poder Reformador, es lógico que su distribución tendrá que ser gratuita;** incluso, la exigencia de que se elabore con material textil buscó un beneficio práctico de durabilidad.

110. De lo narrado, es posible identificar características relevantes con las cuales debe contar la propaganda electoral utilitaria, conforme a lo siguiente:

- La propaganda utilitaria comprende los artículos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados.
- Este tipo de propaganda tiene como propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
- Es distribuida por los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes.
- La distribución es gratuita.

111. A partir de lo anterior, los elementos de la propaganda electoral utilitaria no se cumplen en el caso planteado por MORENA, ya que los artículos que se venden en los alrededores de los eventos proselitistas de MORENA, por personas ajenas al partido, tienen como finalidad, por un lado, un lucro, es decir, que el vendedor obtenga una ganancia con la comercialización de distintos objetos vinculados con ese instituto político; y, por otro, que la persona compradora a través de su voluntad adquiera un producto para su uso.

SUP-RAP-4/2024

112. Por ello, en el caso concreto, no es razonable sostener que los objetos utilitarios sujetos a comercialización tienen como propósito por parte del vendedor presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
113. Además, es relevante señalar que, como lo razonó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la citada acción de inconstitucionalidad, la propaganda utilitaria es distribuida de forma gratuita, lo cual no sucede en el caso sometido a consulta por parte de MORENA.
114. Ello, porque lo planteado por MORENA constituye un acto de compra-venta que se actualiza cuando personas ajenas al partido político ofertan un bien y, la otra parte por voluntad propia se obliga a pagar un precio cierto y en dinero.
115. En tal virtud, no existe sustento jurídico alguno para considerar que los objetos que personas ajenas al partido político venden alrededor de los eventos proselitistas de MORENA y, su posterior uso, generen algún tipo de beneficio en automático, debido a que dichos artículos provienen de una actividad comercial en la que son los asistentes a los eventos quienes lo adquieren con recursos propios, sin que exista intervención alguna de los partidos políticos en su elaboración, comercialización o entrega.
116. Debido a ello, se considera que, en el caso en particular, los artículos que se venden en los alrededores de los eventos proselitistas de MORENA, por personas ajenas al partido, **no encuadran dentro de la propaganda electoral utilitaria**, por lo que no generan un beneficio electoral a favor de ese partido político, en términos del artículo 32 del Reglamento de Fiscalización.
117. Al respecto, esta Sala Superior ha determinado que, para determinar si una propaganda electoral debe ser cuantificada y contabilizada por los sujetos obligados, resulta necesario determinar previamente si ésta representa un beneficio a los entes obligados.
118. En la tesis LXIII/2015, de rubro: **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU IDENTIFICACIÓN**, se establece que todo acto de



difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial.

119. En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, **en forma simultánea**, los siguientes elementos mínimos:

- a) **Finalidad**, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano;
- b) **Temporalidad**, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y,
- c) **Territorialidad**, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.

120. En este orden de ideas, se considera que no se actualiza la **finalidad de la propaganda electoral**, porque la adquisición de un bien a partir de un acto de comercio no es con el propósito de promocionar alguna opción política ni llamar a votar a favor o en contra de una candidatura.

121. Esto porque ese acto de comercio se encuentra inmerso en un ánimo de lucro por parte del vendedor y, por parte del comprador refleja un acto de voluntad para obtener un bien a cambio de un pago, **lo que pone de manifiesto que no representa un beneficio político o electoral por la sola circunstancia del uso en eventos proselitistas o partidistas.**

122. De igual forma, es importante señalar que en la jurisprudencia 37/2010, de rubro: **PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO**

SUP-RAP-4/2024

POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA, se establece que se debe considerar como propaganda electoral todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

123. Al respecto, se estima que dicho criterio no es aplicable al caso, porque, como ya se dijo, el acto de comercio que se planteó en la consulta materia de controversia no tiene como finalidad promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía.
124. Además, de los precedentes que originaron ese criterio como elementos relevantes se tiene que se acreditó lo siguiente: **a.** una candidatura pagó publicaciones en un periódico en las que se exaltaba sus cualidades y su calidad de candidato²⁶; **b.** la difusión de spots en televisión de la portada de una revista en donde se transmitió la imagen, nombre y el partido en el que militaba una candidatura, así como referencias a la jornada electoral²⁷; **c.** la difusión de spots en televisión para fomentar el voto a favor de un partido político²⁸.
125. Dichos precedentes no son aplicables al presente asunto, porque: **i.** las conductas denunciadas no se relacionan con objetos utilitarios producidos por personas ajenas a un partido político; **ii.** los medios comisivos de las supuestas infracciones son de alcance general y no particular; y, **iii.** en todos los casos, la finalidad fue posicionar a una opción política frente a la ciudadanía, lo cual, como ya se razonó, no se acredita en el presente asunto.
126. No pasa desapercibido que, la responsable razonó que en virtud del objetivo que persigue la propaganda electoral o institucional de

²⁶ SUP-RAP-115/2007.

²⁷ SUP-RAP-198/2009.

²⁸ SUP-RAP-220/2009.



posicionarse ante el electorado, mediante la presentación de sus candidaturas e ideología política para influenciar en la emisión del voto, resulta evidente el beneficio de carácter político electoral, el cual debe cuantificarse.

127. Para lo cual sostuvo que algo similar sucede cuando se contabilizan flyers o posters difundidos por simpatizantes en un evento o mitin, lo que, si bien puede suceder sin la intervención del partido político, sin embargo, ante su distribución es que tiene el deber de vigilar.
128. Al respecto, se considera que la autoridad responsable parte de una premisa incorrecta, ya que dicho ejemplo no es aplicable, pues en el caso que nos ocupa los vendedores son ajenos al partido político, es decir, conforme a la consulta planteada por el apelante, los encargados de comercializar los artículos alrededor de los eventos partidistas o proselitistas **no son simpatizantes de MORENA.**
129. Asimismo, otra diferencia es que en el asunto en análisis se actualiza un acto de comercio, es decir, **la finalidad es la obtención de una ganancia económica y no una distribución gratuita.**
130. Además, en todo caso, los flyers o posters tienen como finalidad directa posicionar a una candidatura o partido político, lo cual, como ya se dijo, no se actualiza en un acto de comercio.
131. De ahí que, es razonable afirmar que la compra atinente no se hace con la intención de hacer propaganda política para beneficiar a los sujetos obligados, sino que es un acto de voluntad con el propósito de que la persona compradora adquiera y use un objeto utilitario relacionado con el partido político con el que simpatiza.
132. En esa lógica, no puede estimarse que los artículos utilitarios comercializados por personas ajenas a MORENA generen un beneficio por su origen, naturaleza y finalidad, tampoco es ajustado a derecho exigir que se contabilice para fines de fiscalización cualquier hallazgo de esos productos promocionales utilitarios u objetos con propaganda política o electoral.

SUP-RAP-4/2024

133. De modo que, la actuación de terceras personas que se presume que con recursos propios han producido los referidos bienes para su venta y, su posterior uso en eventos partidistas o proselitistas no genera, en principio, ningún beneficio porque no tienen como objeto posicionar a una opción política frente a la ciudadanía.
134. En tal virtud, el posible beneficio a favor de MORENA o alguna de sus candidaturas por la venta de objetos utilitarios por personas ajenas al partido político no se presenta, en principio, como sería en otras circunstancias, la colocación de propaganda en mamparas, pendones, espectaculares, bardas, tiempos en radio o televisión o cualquier otro medio de difusión de propaganda, ya que este tipo de propaganda por su propia naturaleza permanece a la vista de la ciudadanía en general, a diferencia del caso que nos ocupa, en el que se actualiza un acto de compra-venta, ya que para obtener el artículo utilitario necesariamente debe existir un pago de una cantidad.
135. Así, más allá del hecho de que los objetos utilitarios sujetos a venta pueden relacionarse con MORENA o alguna de sus candidaturas, ello, en principio, se encuentra inmerso en un acto de comercio, por lo que, conforme a la planteado por el apelante en la consulta bajo análisis y conforme a las finalidades de la propaganda utilitaria, es evidente que no genera beneficio electoral alguno a ese instituto político, **al encontrarse amparado por la libertad de comercio de personas ajenas al partido, prevista en el artículo 5 de la Constitución Federal.**
136. En efecto, el artículo 5 de la Constitución Federal, establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.
137. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹ ha sostenido que el derecho fundamental a la libertad de trabajo, en su

²⁹ Tesis: 1a./J. 99/2022 (11a.), de rubro: LIBERTAD DE COMERCIO. LA PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE CANNABIS PARA LA PRODUCCIÓN DE SUS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES Y FINES DISTINTOS A LOS MÉDICOS Y CIENTÍFICOS INCIDE, PRIMA FACIE, EN EL CONTENIDO DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.



dimensión conocida como libertad de profesión o de comercio, tutela que las personas físicas o jurídicas se dediquen a la actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo.

138. Asimismo, se ha establecido que **este derecho también implica el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, sus conocimientos o su esfuerzo físico.**

139. Por su parte, de acuerdo con la doctrina, la libertad de industria o empresa es el derecho fundamental de escoger la actividad económica legalmente permitida, que más convenga a los intereses del individuo, y de desarrollar dicha actividad en condiciones de libertad.³⁰

140. Las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa dependen, en buena medida, de la actividad económica de que se trate, pues la variedad y diferencias de este tipo de actividades dan lugar a distintos regímenes legales. En general, las actividades empresariales están sujetas al cumplimiento de ciertas condiciones, por exigencias de salud pública, de protección a los consumidores, de seguridad, de ordenamiento del espacio público, de protección al ambiente o de desarrollo urbano, entre otras.³¹

141. En el caso, se estima que, la venta de artículos vinculados con el partido político por personas ajenas a MORENA a las afueras de los eventos proselitistas se encuentra amparada por el derecho al trabajo en su dimensión de libertad de comercio, por lo que, **las acciones señaladas por el Consejo General del INE para detener ese acto de comercio inciden en su ejercicio de forma negativa.**

³⁰ Paz-Ares Cándido y Jesús Alfaro Águila-Real, "Un ensayo sobre la libertad de empresa", en *Estudios Homenaje a Luis Díez-Picazo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, tomo IV, pp.5971-6040, y Fernández Tomás-Ramón, "Reflexiones constitucionales sobre la libertad de empresa", en *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Tomo I, Derecho Constitucional, UNAM, México, 1988, páginas 181 a 205.

³¹ Véase la sentencia SUP-RAP-117/2010 y acumulados.

SUP-RAP-4/2024

142. Al respecto, la responsable, en primer lugar, razonó que con la finalidad de orientar a los sujetos obligados en materia de fiscalización electoral, es que se sugirió a los partidos políticos dirigirse a las autoridades que regulen las actividades administrativas, mercantiles y/o comerciales en cada entidad, para solicitar el retiro o reubicación de las personas que realizan actos de comercio de artículos en la vía pública, que apoyen a una cierta candidatura, esto con la finalidad de evitar que dichos artículos sean difundidos en las inmediaciones cercanas a los lugares en que se estén llevando a cabo eventos electorales.

143. Por otro lado, argumentó que las acciones que pueden realizar los partidos políticos, a fin de detener la conducta, de manera enunciativa, más no limitativa, son las siguientes:

- a) Por la vía civil, demandas por la exhibición y/o uso de la imagen de una persona sin su consentimiento, ya que se violentan derechos inherentes de su personalidad, mediante la figura de daño moral como causa de responsabilidad civil contractual y extracontractual. La consecuencia jurídica del daño a la imagen y a la voz es la reparación del daño.
- b) Si se están vendiendo productos en las inmediaciones de los eventos de campaña y el partido no puede detener personalmente dichos actos, puede solicitar a las autoridades municipales, retirarlos por no contar con algún tipo de licencia y/o permiso para ejercer la venta en vía pública.
- c) La emisión de algún comunicado o spot en donde se exhorte a los militantes y simpatizantes a evitar la compraventa de utilitarios que contengan el nombre del partido político, su logotipo, propuestas de campaña o una candidatura, además de emblemas, signos o rasgos que hagan identificable a un partido político.
- d) Identificar a los productores y vendedores, de la propaganda utilitaria, con la finalidad de invitarlos a dejar de producir y comercializar dicha propaganda, en aras de salvaguardar los principios rectores en materia electoral.
- e) En el caso de los espacios donde se controle el acceso por el partido, este puede exigir se retiren.

144. De lo anterior, se advierte que las medidas indicadas por la autoridad responsable tienen como efecto restringir el derecho al trabajo en su dimensión de libertad de comercio de las personas que comercializan productos a las afueras de los eventos proselitistas de MORENA.



145. Esto es así, porque en esas medidas se contempla la interposición de juicios civiles en contra de las personas vendedoras; además, se indican directrices que tienen como objetivo interrumpir las ventas o retirar a las personas vendedoras de los alrededores de los eventos proselitistas.
146. Máxime que el acto de compra-venta objeto de consulta, en principio, debe considerarse como una actividad comercial **lícita**, por lo que, no se puede restringir el ejercicio del derecho al trabajo de las personas que realizan esta actividad y, sobre todo, **es indebido impedir que obtengan una retribución**, ya que, el artículo 5 de la Constitución Federal, prohíbe que se imponga a una persona la obligación de realizar un trabajo sin el justo pago y sin su pleno consentimiento, salvo que se impida por resolución judicial.
147. Lo anterior, no desconoce que, si bien la libertad de comercio no es absoluta³² y puede ser limitada con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido relacionado con los propios límites que impone el artículo 5 de la Constitución Federal, o bien para salvaguardar principios constitucionales en materia electoral.
148. Sin embargo, lo cierto es que, en el caso, **el acto de comercio objeto de consulta, en sí mismo, no tiene como finalidad posicionar a una opción política -como ya se dijo-, por lo que, ninguna autoridad electoral, en principio, puede implementar medidas para prohibir el ejercicio del derecho al trabajo ni privar a los comerciantes del producto de su labor.**
149. Finalmente, si bien es cierto, la presente determinación obedece a lo planteado por MORENA en la consulta presentada ante el Consejo General del INE, ello no implica que, con motivo de casos concretos, se adviertan estrategias para simular actos de comercio a fin de distribuir de

³² Jurisprudencia con registro digital 194152, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, p. 260.

SUP-RAP-4/2024

forma gratuita propaganda utilitaria; sin embargo, ello deberá analizarse por sus propios méritos atendiendo a sus particularidades.

150. Además, la presente decisión tampoco implica que, la autoridad responsable en ejercicio de sus atribuciones en materia de fiscalización no pueda aperturar procedimientos ordinarios sancionadores a fin de investigar alguna irregularidad con motivo de propaganda utilitaria distribuida en los eventos partidistas o proselitistas de algún partido político como puede ser el origen de su producción.

151. En tal virtud, al resultar **fundados** los agravios sobre el indebido análisis del beneficio, lo procedente es **revocar lisa y llana el acuerdo impugnado**, por lo que, las consideraciones expuestas en la presente ejecutoria deben regir el sentido de la respuesta a la consulta planteada por MORENA.

152. Por lo expuesto, se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-4/2024

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 REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-4/2024³³

I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué decidió la mayoría?; IV. Razones del disenso, y V.

Conclusión

I. Introducción. Respetuosamente, formulamos el presente voto particular porque no compartimos el sentido de la sentencia, relativo a que debe revocarse de forma lisa y llana el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG657/2023 de siete de diciembre de dos mil veintitrés, emitido en cumplimiento de la sentencia del SUP-RAP-158/2023.

En nuestro concepto, lo procedente era **modificar** los actos controvertidos, para el único efecto de dejar insubsistentes algunas de las acciones que el INE señaló para efectos de deslinde.

Para explicar los motivos de nuestro disenso, el presente voto está estructurado de tal forma en que primero expondremos el contexto en el que surge la controversia y cuál fue la decisión mayoritaria. Posteriormente, los motivos de disenso, para concluir con el sentido conforme al cual debió dictarse la sentencia.

II. Contexto de la controversia. La presente controversia tiene su origen en la consulta formulada por Morena a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE (UTF), el veintiuno de abril de dos mil veintitrés, en el marco del proceso electoral para elegir a la candidatura a la gubernatura del Estado de México, en los siguientes términos:

CONSULTA

[...] 1. La venta entre particulares de artículos utilitarios que puedan incluir emblemas, signos o rasgos identificables de

³³ 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. Colaboraron en su elaboración: Roxana Martínez Aquino, Maribel Tatiana Reyes Pérez, Carlos Vargas Baca y Jorge David Maldonado Ángeles.



Morena, sus representantes, candidatos o militantes, ¿genera un beneficio a favor de Morena, incluso sin que Morena, sus representantes o candidatos reciban fruto alguno de esa venta?

2. Considerando las facultades legales, reglamentarias o estatutarias que aplican a los partidos políticos, así como el reconocimiento expreso de la autoridad en el sentido de que los partidos no pueden prohibir o suspender la comercialización de estos productos, ¿qué acción o acciones específicas debe realizar mi representado para acreditar el elemento de eficacia en los deslindes que exige el Reglamento de Fiscalización?

La UTF dio respuesta, la cual fue revocada por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-101/2023, al concluir que carecía de competencia para emitirla. En cumplimiento a la sentencia referida, el Consejo General del INE emitió respuesta³⁴, la cual se impugnó, lo que originó el SUP-RAP-158/2023.

Al resolver, el veintitrés de agosto del año pasado, este órgano jurisdiccional determinó revocar el acuerdo, a efecto de que la autoridad responsable se pronunciara respecto de lo siguiente:

1. Los elementos que permitan advertir con certeza cuáles son las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización;
2. Cuál es el beneficio concreto que obtienen los partidos con la comercialización de esos productos por parte de terceros ajenos a ellos;
y
3. Qué acciones deben llevar a cabo los partidos para deslindarse eficazmente de esos hechos.

Cabe indicar que en la sentencia citada se precisó que la revocación y sus efectos eran en el entendido de que, ante los vicios advertidos, esta Sala Superior no podía calificar en ese momento si era legal considerar fiscalizables los productos o artículos utilitarios comercializados por

³⁴ INE/CG394/2023.

SUP-RAP-4/2024

terceros ajenos a los partidos políticos en los lugares donde se llevan a cabo actos políticos o electorales.

En cumplimiento, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG657/2023 que constituye el acto impugnado en el presente recurso de apelación, en el que la autoridad responsable esencialmente señaló:

- Que, si bien el partido político no obtiene una ganancia económica con la venta de utilitarios entre particulares que contienen elementos que permiten su identificación y vinculación con el partido político, lo cierto es que los utilitarios que a partir de sus características de propaganda electoral, estén relacionados con una precandidatura, candidatura, partido o coalición, o que hagan llamado expreso al voto en contra o a favor de estos, existe un beneficio por la exposición y divulgación de sus emblemas, signos, representantes, personas precandidatas, candidatas, partido o coalición, en virtud de la caracterización y conexión que se genera con su plataforma política, para tal efecto, deberá analizarse si la propaganda cumple con los elementos de finalidad, temporalidad y territorialidad.
- Que cuando se detecte la venta, exhibición o comercialización de artículos utilitarios o algún otro que posea las características definitorias de propaganda política o electoral que a partir de sus características esté relacionada con emblemas, signos, una precandidatura, candidatura, partido o coalición, o que hagan un llamado expreso al voto en contra o a favor de estos, por terceros ajenos a los sujetos obligados, en el marco de los mecanismos de verificación de la autoridad electoral, para cuantificar si éstos le generan un beneficio se deberá atender a lo siguiente:
 - a) Contabilizar la propaganda utilitaria que contenga características definitorias de propaganda política o electoral y que previamente se haya identificado a la venta durante el desarrollo del evento, visible entre los asistentes en un evento partidista o electoral.
 - b) Posteriormente, la Unidad Técnica de Fiscalización verificará en el Sistema Integral de Fiscalización si los sujetos obligados registraron propaganda utilitaria igual a la detectada en la venta, exhibición o comercialización, durante un evento partidista o electoral.
 - c) Finalmente, la propaganda política o electoral excedente entre lo registrado por el sujeto obligado y lo detectado entre los asistentes del evento por la autoridad electoral, se sancionará y cuantificará en la revisión o fiscalización del periodo en que se detecten, pudiendo ser en el ordinario, precampaña o campaña, según sea el caso.
- Que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que



adopten cumplan con los requisitos determinados en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización.

- Que las medidas o acciones válidas para deslindar de responsabilidad a los partidos políticos deberán ser eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por lo que, la adopción de estas medidas es necesaria para evitar acciones contrarias a la ley electoral. Para lo cual refirió las siguientes:
 - Por la vía civil, demandas por la exhibición y/o uso de la imagen de una persona sin su consentimiento, ya que se violentan derechos inherentes de su personalidad, mediante la figura de daño moral como causa de responsabilidad civil contractual y extracontractual. La consecuencia jurídica del daño a la imagen y a la voz es la reparación del daño.
 - Si se están vendiendo productos en las inmediaciones de los eventos de campaña y el partido no puede detener personalmente dichos actos, puede solicitar a las autoridades municipales, retirarlos por no contar con algún tipo de licencia y/o permiso para ejercer la venta en vía pública.
 - La emisión de algún comunicado o spot en donde se exhorte a los militantes y simpatizantes a evitar la compraventa de utilitarios que contengan el nombre del partido político, su logotipo, propuestas de campaña o una candidatura, además de emblemas, signos o rasgos que hagan identificable a un partido político.
 - Identificar a los productores y vendedores, de la propaganda utilitaria, con la finalidad de invitarlos a dejar de producir y comercializar dicha propaganda, en aras de salvaguardar los principios rectores en materia electoral.
 - En el caso de los espacios donde se controle el acceso por el partido, este puede exigir se retiren.

Inconforme con dicha determinación, el partido político MORENA acude ante esta Sala Superior mediante el recurso de apelación.

III. ¿Qué decidió la mayoría?

Para los efectos que interesan a este voto, la mayoría de las magistraturas determinaron que debe revocarse de forma lisa y llana el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG657/2023.

Esencialmente, la sentencia se centra en el hecho de que personas particulares ajenas al partido político vendan artículos identificables con éste en los alrededores de sus eventos proselitistas constituye un acto de comercio con fines de lucro por parte del vendedor, lo cual no

SUP-RAP-4/2024

encuadra dentro de las finalidades de la propaganda electoral utilitaria y, por tanto, no genera un beneficio al partido.

Sostiene que no existe sustento jurídico para determinar que los artículos que se venden en los alrededores de sus eventos proselitistas por personas ajenas al partido en automático le generan un beneficio electoral, porque el objeto de la propaganda utilitaria es posicionar a los partidos o candidaturas ante la ciudadanía, la que es distribuida de forma gratuita por los propios partidos o candidaturas.

Los artículos que se venden en los alrededores de los eventos proselitistas de MORENA, por personas ajenas al partido, tienen como finalidad un lucro y que la persona compradora a través de su voluntad adquiera un producto para su uso, por lo que no es razonable sostener que los objetos de comercialización tengan un propósito por parte del vendedor ante la ciudadanía o las candidaturas registradas.

Expone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, señaló que la propaganda utilitaria es distribuida de forma gratuita, lo que no sucede con el material objeto de consulta, por lo que los artículos que se venden en los alrededores de los eventos proselitistas de MORENA, por personas ajenas al partido, no encuadran dentro de la propaganda electoral utilitaria, ya que no generan un beneficio electoral a favor de ese instituto político, en términos del artículo 32 del Reglamento de Fiscalización.

Afirma que no se cumple con su finalidad porque la adquisición de un bien a partir de un acto de comercio no es con el propósito de promocionar alguna opción política ni llamar a votar a favor o en contra de una candidatura.

Asimismo, refiere que no es aplicable la jurisprudencia 37/2010³⁵ debido a que el acto materia de consulta no tiene como finalidad promover una

³⁵ De rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.



candidatura o partido político ante la ciudadanía, porque los vendedores no son simpatizantes de MORENA, sino que la actividad se encuentra amparada en el derecho fundamental a la libertad de trabajo, en su dimensión conocida como libertad de profesión o de comercio.

Por otro lado, la sentencia sostiene que la venta de artículos vinculados con MORENA por personas ajenas al partido a las afueras de los eventos proselitistas se encuentra amparada por el derecho al trabajo en su dimensión de libertad de comercio, por lo que, las acciones señaladas en el acuerdo impugnado por el Consejo General para deslindarse de ese acto de comercio inciden en el ejercicio del derecho de forma negativa.

Lo anterior, porque las medidas de deslinde tienen como efecto restringir el derecho al trabajo en su dimensión de libertad de comercio de las personas que comercializan productos a las afueras de los eventos proselitistas.

IV. Razones del disenso. Como lo adelantamos, no compartimos la determinación adoptada por la mayoría de las magistraturas, de revocar lisa y llanamente el acuerdo controvertido.

Para efectos de mayor claridad, expondremos nuestras consideraciones en tres apartados.

A. El INE no atribuye un beneficio automático a la venta de artículos

Contrario a lo resuelto por la mayoría, consideramos que lo relativo al beneficio que obtienen los partidos, derivado de la comercialización de los productos en cuestión debió confirmarse, al estar debidamente fundado y motivado.

En primer lugar, no compartimos la forma en la que fue abordada la controversia a resolver. En nuestro concepto, el análisis debe partir de considerar que el acuerdo controvertido fue emitido por el Consejo General en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-158/2023, en el cual se le ordenó pronunciarse sobre 3 aspectos: 1) los elementos que permitan advertir con certeza cuáles son

SUP-RAP-4/2024

las características específicas de los artículos utilitarios que serán objeto de fiscalización; 2) cuál es el beneficio concreto que obtienen los partidos políticos con la comercialización de esos productos por parte de terceros ajenos a ellos y 3) qué acciones deben llevar a cabo los partidos políticos para deslindarse eficazmente de esos hechos.

Lo anterior resulta relevante porque este Pleno ordenó a la autoridad administrativa emitir una nueva determinación en la cual se pronunciara respecto de temas puntuales y específicos; asimismo se destacó que en ese momento la Sala Superior no podía calificar si era legal considerar fiscalizables los productos o artículos utilitarios comercializados por terceros ajenos a los partidos políticos en los lugares donde se llevan a cabo actos políticos o electorales, lo que constituye una decisión firme del Pleno de este Tribunal.

En ese orden de ideas, estimamos que el problema jurídico debió abordarse precisamente respecto de los alcances dados por la sentencia a la que se dio cumplimiento, al existir utilitarios que por sus características y empleo permiten considerarlos como un beneficio, lo cual no es en automático, y que existen acciones que el partido político, desde su derecho de autoorganización y obligaciones, puede implementar para deslindarse.

Contrario a lo anterior, la sentencia se limita a darle la razón al recurrente cuando alega que no existe sustento jurídico para determinar que los artículos que se venden en los alrededores de sus eventos proselitistas por personas ajenas a él, **en automático**, le generan un beneficio electoral. En este punto, se pierde de vista que el partido centra la defensa en que la responsable “nuevamente” no señaló cuál es el beneficio que genera la compraventa, de ahí que alega que no tiene sustento jurídico considerar que la propaganda utilitaria genere algún beneficio “**automático**”.

Lo incorrecto de esa premisa radica en que en ningún momento la autoridad concluyó que “en automático” se genera un beneficio. A partir de esto, lo primero que la resolución debió evidenciar es que, contrario a



esa premisa, el INE señaló parámetros a partir de los cuales debe analizarse el beneficio que puede generarse al partido político, de ahí que en momento alguno concluyó la actualización de un beneficio en automático y, en consecuencia, lo procedente sería que el partido refutara cada uno de esos parámetros, lo cual en el caso no ocurre.

De la lectura integral de la demanda se advierte que, además del argumento del beneficio automático, el partido se limita a referir que la venta deriva de una actividad comercial sin intervención del partido, lo cual, refiere, no se hace para posicionar a alguna opción política. Estos argumentos no son idóneos para confrontar las consideraciones de la responsable; primero, porque replica los argumentos vertidos en uno de los votos particulares sostenidos en el SUP-RAP-158/2023³⁶ y, por otra, porque se trata de manifestaciones genéricas.

En efecto, la responsable destacó que aun cuando los artículos utilitarios sean vendidos por terceros ajenos a los sujetos obligados, se debe cuantificar el beneficio que les pudieran generar, **únicamente** cuando se tenga certeza que estos sean de características idénticas a los detectados a la venta y guarden relación con alguna candidatura y sean utilizados durante la realización de eventos partidarios y electorales.

Asimismo, sostuvo que si bien el partido no obtiene una ganancia económica con la venta de utilitarios entre particulares, lo cierto es que sí existe un beneficio, únicamente respecto de los que se tenga elementos para considerar que se compraron y que se ingresaron o incorporaron al desarrollo de un evento partidista o electoral, **con la exposición y divulgación de sus emblemas, leyendas, frases, signos, representantes, personas candidatas y militantes y que a partir de sus características esté relacionada con el llamado expreso al voto en contra o a favor de una precandidatura, candidatura, partido o coalición, en virtud de la caracterización y conexión que se genera con su plataforma política.**

³⁶ Resulta aplicable la Jurisprudencia 23/2016 de rubro: "VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS."

SUP-RAP-4/2024

Destacó que, al advertir dicha situación, los sujetos obligados son conscientes de que se puede generar un posible beneficio y, por tanto, se encuentran obligados a actuar, realizando acciones previas y/o durante la celebración de eventos los partidistas y electorales, conforme a la legislación electoral.

En ese sentido, consideramos que, contrario a lo sustentado en la sentencia, la autoridad responsable sí fundó y motivó adecuadamente el acuerdo por el que dio respuesta a la solicitud planteada, por lo que hace al análisis del beneficio que obtienen los partidos políticos derivado de la comercialización de productos con signos referentes al instituto político o sus candidaturas, ya que precisó los preceptos aplicables al caso concreto, y detalló las circunstancias y razones que tomó en cuenta al dar respuesta³⁷, de forma que los motivos aducidos y las disposiciones legales aplicables al caso guardan congruencia.

Por dichos motivos, a nuestra consideración queda evidenciado que el partido recurrente no refutó las consideraciones de la responsable.

B. Incorrecto análisis de la naturaleza de la propaganda utilitaria

En este apartado precisaremos los motivos por los cuales no compartimos el análisis realizado en la sentencia.

En nuestro concepto, la sentencia hace una interpretación sesgada del marco normativo que regula la propaganda electoral (género) y la propaganda utilitaria (especie), para concluir que no se cumplen los elementos de la propaganda electoral utilitaria toda vez que esta debe ser distribuida necesariamente por los partidos políticos y de manera gratuita (específicamente el elemento de finalidad) y, en consecuencia, que no se genera un beneficio que deba cuantificarse.

Contrario a esa conclusión, de la interpretación sistemática y funcional de la normatividad que la sentencia retoma —artículos 209, numerales 3

³⁷ Incluyendo lo establecido en la jurisprudencia 37/2010, de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA”.



y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 199, numerales 3 y 4 y 204 del RF y 76, numeral 1, incisos e), f) y g) de la Ley General de Partidos Políticos—, se advierte, de manera consistente, que la propaganda utilitaria es aquella que contenga imágenes, signos, emblemas y expresiones **que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato**, con independencia de si provienen de un acto de venta o no.

Al respecto, si bien el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene la precisión “...que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas **del partido político, coalición o candidato que lo distribuye...**”, el Reglamento de Fiscalización en el artículo 199, numerales 3 y 4 (que también retoma la sentencia), al definir la propaganda electoral señala “...es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral **producen y difunden** los partidos políticos, los candidatos registrados **y sus simpatizantes**, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas...”

De la interpretación sistemática se tiene que, para la actualización de propaganda electoral, no es necesario que la producción y difusión esté a cargo del partido político, toda vez que también puede estar a cargo de “sus simpatizantes”.

No soslayamos que, respecto de este aspecto, la sentencia señala que *“los vendedores son ajenos al partido político, es decir, conforme a la consulta planteada por el apelante, los encargados de comercializar los artículos alrededor de los eventos partidistas o proselitistas **no son simpatizantes de MORENA**”* (párrafo 13). En nuestro concepto, se trata de un argumento genérico, máxime considerando la diferencia entre la figura de militantes y simpatizantes de los partidos políticos, y que tratándose de simpatizantes no se requiere un documento de afiliación, de ahí que resulta imposible acreditar que los vendedores sean o no simpatizantes del partido.

SUP-RAP-4/2024

A partir de lo anterior, concluimos que **los partidos políticos no pueden desvincularse de artículos que contengan, expongan o divulguen su emblema, leyendas, frases, signos, representantes, personas candidatas, especialmente cuando esos artículos se ofrecen y distribuyen en el marco de eventos.**

En nuestro concepto, a partir de abordar la problemática desde un enfoque mercantil, la sentencia inadvierte que **lo verdaderamente relevante no es el acto de comercio, sino el impacto que genera la utilización de los bienes en determinadas condiciones.**

Es decir, **lo jurídicamente relevante desde la perspectiva de la ley electoral, no es la intención del vendedor ni del comprador**, lo cual implicaría dejar a disposición de los particulares las consecuencias que se van a generar para efectos de fiscalización, si no los efectos que se generan derivado de la adquisición de los bienes para su posterior uso durante los eventos partidarios y electorales.

En consecuencia, lo importante no radica en la circunstancia de si los vendedores son o no simpatizantes; sino que lo trascendente es determinar si la utilización de los objetos adquiridos, en determinadas circunstancias, generan o no un beneficio al posicionar -o ayudar a posicionar- al partido político o una candidatura.

Por otra parte respecto al elemento de gratuidad de la propaganda, la sentencia pretende construir su base en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, en la cual se expuso: *“Además, si se entiende a los artículos promocionales utilitarios como parte de la propaganda electoral, por la propia determinación del Poder Reformador, es lógico que su distribución tendrá que ser gratuita; incluso, la exigencia de que se elabore con material textil buscó un beneficio práctico de durabilidad...”*

Sin embargo, el empleo de la frase “tendrá que ser gratuita” en el contexto en el que se emitió no implica determinar que la gratuidad es una condición para que nos encontremos frente a propaganda utilitaria y que de no existir dicho elemento no estemos frente a dicho supuesto,



sino que la distribución de los referidos artículos promocionales utilitarios no implica la entrega de dádivas o un acto de presión por lo que resulta “lógico” que sea gratuita.

Contrario a lo aprobado, **para que se trate de propaganda utilitaria, como una especie de propaganda electoral, no necesariamente debe distribuirse por el partido político, ni otorgarse de manera gratuita (aunque sea lo lógico), porque lo trascendente radica en que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados.**

Ello, porque de los ordenamientos analizados, no se advierte el elemento de la gratuidad como indispensable para identificar los artículos promocionales utilitarios, aunado a que, como lo argumentó la responsable, con independencia de que la actividad se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, se debe considerar como propaganda electoral todo acto cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o partido político ante la ciudadanía.

En otras palabras, lo importante es que **por sus características** genere un beneficio a las candidaturas y, en consecuencia, **resulte jurídicamente relevante para efectos de fiscalización.**

En razón de ello, contrario a lo decidido, la sola circunstancia de que los bienes no se distribuyan por el propio partido político y de manera gratuita, sino mediante un acto de comercio, no desvirtúa que la finalidad de los objetos **con características que posicionen a un partido político o una candidatura** sea la de promoverlos ante la ciudadanía.

Una interpretación contraria implicaría sentar las bases para que se diseñen estrategias de fraude o simulación, *so pretexto* de actos de comercio entre particulares, para evadir el cumplimiento de obligaciones y eximirse de responsabilidad.

SUP-RAP-4/2024

A mayor abundamiento, es importante considerar que esta Sala Superior ya sostuvo que no es la actividad comercial lo que resulta relevante para efectos de rendición de cuentas y cuantificación a gastos, **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 ser garantes 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.

Este Pleno también ha sostenido, en casos como la fiscalización de los procesos políticos, que es incorrecto 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.³⁸

A partir de no compartir la forma en que la sentencia aborda el problema, no coincidimos con la conclusión relativa a que en el caso no aplica la jurisprudencia 37/2010, de rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.

La sentencia hace depender esta conclusión, esencialmente, en que: 1) el acto de comercio que se planteó en la consulta materia de controversia no tiene como finalidad promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, porque se trata de actos de comercio. Al respecto, ya hemos señalado por qué no compartimos ese aspecto; y 2) destaca que los precedentes que originaron la jurisprudencia no corresponden a utilitarios, el alcance de la difusión y la finalidad. En cuanto a este punto,

³⁸ Véase SUP-RAP-159/2023.



en nuestro concepto, la sentencia soslaya que la propaganda utilitaria es una especie de la propaganda electoral, de ahí que la circunstancia de que se trate de un tipo de propaganda y un medio de difusión distinto deviene irrelevante.

Finalmente, si bien la sentencia intenta centrar el análisis al caso concreto señalando que únicamente se atiende a la consulta presentada, consideramos que el estudio está viciado por la premisa incorrecta de que el solo hecho de que medie un acto de comercio impide la actualización de propaganda utilitaria, conclusión que no compartimos.

C. Acciones para el deslinde

En lo atinente a este punto, consideramos que le asiste la razón al recurrente en el sentido de que la autoridad responsable realizó un estudio indebido respecto de algunas de las acciones para deslindarse eficazmente de la conducta considerada irregular.

Estimamos que solo algunas de las acciones expuestas por el Consejo General en el acto impugnado pueden sostenerse, a partir de considerar que al partido político no se le puede desvincular del uso de su emblema o de sus candidaturas. Las cuales no deben de entenderse como un listado cerrado, y deben considerarse solo de forma enunciativa.

Si bien la responsable señaló que conforme a lo dispuesto en el artículo 212, del Reglamento de Fiscalización, el deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de precampaña o campaña no reconocido como propio, deberá cumplir con los requisitos de que sea oportuno, razonable, jurídico, idóneo y eficaz, lo cierto es que las acciones que indicó al dar respuesta que podría llevar a cabo el partido no toman en cuenta la manera en que se desarrollan los eventos partidistas, las particularidades que se suscitan, así como la libertad de comercio de los particulares.

A partir de lo anterior, consideramos que las únicas acciones que deben subsistir son las siguientes:

SUP-RAP-4/2024

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

Lo anterior, en congruencia con lo sostenido por este Pleno en casos como los relacionados con la fiscalización de los procesos políticos, en el sentido de que los partidos políticos son garantes respecto de los actos de sus militantes y simpatizantes, de ahí que, en ejercicio de su derecho de autoorganización, pueden implementar mecanismos que consideren idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones, pudiendo determinar acciones de deslinde adicionales

V. Conclusión. A partir de lo expuesto, contrario a lo determinado por la mayoría de nuestros pares, en nuestro concepto debió **modificarse** el Acuerdo INE/CG657/2023 únicamente en lo relativo a las acciones que el Consejo General del INE señaló para deslindarse.

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.