

INE/CG515/2019

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/CG/126/2019
DENUNCIANTE: AUTORIDAD ELECTORAL.
DENUNCIADO: PARTIDO POLÍTICO MORENA.

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CG/126/2019, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA POR HECHOS QUE SE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PRESUNTA OMISIÓN DE DICHO INSTITUTO POLÍTICO DE EDITAR UNA PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE CARÁCTER TEÓRICO EN EL AÑO DOS MIL DIECISÉIS

Ciudad de México, 20 de noviembre de dos mil diecinueve.

G L O S A R I O	
<i>Consejo General</i>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<i>Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Comisión de Quejas</i>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>Denunciado o MORENA</i>	Partido político MORENA
<i>INE o Instituto</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>LGIPE</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019

LGPP	Ley General de Partidos Políticos
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

R E S U L T A N D O

I. VISTA. El veintitrés de mayo dos mil diecinueve, se recibió en la *UTCE*, el oficio INE/SCG/0633/2019,¹ signado por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del *Consejo General*, a través del cual remitió copia certificada de seis resoluciones, entre de ellas la identificada con la clave INE/CG530/2017,² en la que se ordenó dar vista por la supuesta vulneración a la normativa electoral que se atribuye a *MORENA*, por incumplir con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, en el ejercicio dos mil dieciséis.

II. TRAMITACIÓN COMO CUADERNO DE ANTECEDENTES. A efecto de allegar al expediente copia certificada de diversos oficios, mismos que se citan en el recuadro siguiente y de verificar si, en su caso, la determinación que originó el presente procedimiento había sido impugnada, se ordenó la apertura de un cuaderno de antecedentes al que le correspondió la clave **UT/SCG/CA/CG/40/2019**.

¹ Visible a foja 01 del expediente

² Visible a foja 03 del expediente

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019**

SUJETO REQUERIDO	DILIGENCIA	OFICIO	OBSERVACIONES
<i>UTF</i>	<p>Se le solicitó que proporcionara:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oficio de errores y omisiones núm. INE/UTF/DA-F/11460/2017, de fecha 4 de julio de 2017. • Oficio de respuesta núm. CEN/Finanzas/184/2017 del 8 de agosto 2017. • Oficio de errores y omisiones núm. INE/UTF/DA-F/12965/2017, de 29 de agosto de 2017. • Oficio de respuesta núm. CEN/Finanzas/241/2017, de 5 de septiembre de 2017 	<p>INE-UT/5212/2019 INE-UT/5905/2019</p>	<p>El 11/07/2019, se recibió el oficio INE/UTF/DA/8225/19,³ signado por el Encargado de Despacho de la <i>UTF</i>, mediante el cual remite copia certificada de la documentación solicitada por esta autoridad, relativa a la conclusión 37 del Dictamen Consolidado de la revisión del Informe Anual de Ingresos y Gastos del partido político <i>MORENA</i>, correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis.</p>
<p>Dirección de Instrucción Recursal de la Dirección Jurídica del INE</p>	<p>Se le requirió informar si la resolución INE/CG530/2017, había sido impugnada por <i>MORENA</i>, particularmente referente a la conclusión 37.</p>	<p>INE-UT/5213/2019</p>	<p>El 13/06/2019,⁴ se recibió el oficio INE/DJ/5213/2019, signado por la Directora de Instrucción Recursal de la Dirección Jurídica de este Instituto, informando que sí fue impugnada dicha resolución, sin embargo no se advierte impugnación referente a la conclusión 37, respecto del Comité Ejecutivo Nacional</p>

Una vez que fueron proporcionadas por la *UTF* las constancias requeridas, y que se confirmó la inexistencia de medio de impugnación respecto de los hechos materia del presente procedimiento, el dieciocho de julio de la presente anualidad, se ordenó el cierre del cuaderno de antecedentes y la apertura de un procedimiento sancionador.

III. REGISTRO, ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO.⁵ El quince de agosto de dos mil diecinueve, se dictó acuerdo mediante el cual se ordenó el registro del presente procedimiento

³ Visible a fojas 23-26 del expediente

⁴ Visible a foja 15 del expediente

⁵ Visible a fojas 33 a 39 del expediente

sancionador ordinario, al cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/Q/CG/126/2019**, integrado con la Vista ya precisada y con las constancias obtenidas a partir del cuaderno de antecedentes indicado previamente.

Asimismo, en ese acuerdo se admitió a trámite el presente procedimiento y se ordenó emplazar a *MORENA*; la notificación se realizó a través del oficio INE-UT/6370/2019,⁶ el veinte de agosto de dos mil diecinueve.

En atención a lo anterior, *MORENA*, mediante escrito presentado ante esta autoridad el veintisiete de agosto del dos mil diecinueve, dio respuesta al emplazamiento formulado.⁷

IV. VISTA PARA ALEGATOS.⁸ El cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Titular de la *UTCE*, dictó acuerdo a través del cual se ordenó dar vista al partido político denunciado a fin de que, en vía de alegatos, manifestara por escrito lo que a su derecho conviniera; esa determinación fue notificada el nueve de septiembre del presente año, mediante oficio INE-UT/9252/2019

Al respecto, el trece de septiembre de dos mil diecinueve, se recibió en la *UTCE* escrito signado por el representante propietario de *MORENA* ante este *Consejo General*, a través del cual formuló los alegatos correspondientes.

V. ELABORACIÓN DEL PROYECTO. En su oportunidad, se ordenó la elaboración del Proyecto de Resolución.

VI. SESIÓN DE LA COMISIÓN. En la Cuadragésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el trece de noviembre de dos mil diecinueve, la *Comisión*, aprobó el presente proyecto por unanimidad de votos de sus integrantes, y

⁶ Visible a foja 41 del expediente

⁷ Visible a fojas 48 a 50 del expediente

⁸ Visible a fojas 51 a 53 del expediente

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. El *Consejo General* es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios cuyos proyectos le sean turnados por la *Comisión de Quejas*, conforme con lo establecido en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la *LGIPE*.

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP*, en relación con el numeral 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*.

Ahora bien, conforme al artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, los partidos políticos deberán conducir sus actividades dentro del marco legal aplicable.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a) y n), y 456, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en la Legislación Electoral, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 25, párrafo 1, inciso h), de la señalada *LGPP*, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas a *MORENA*, derivado, esencialmente, de la presunta omisión de dicho instituto político de editar una publicación semestral de carácter teórico en el año dos mil dieciséis.

SEGUNDO. NORMATIVIDAD APLICABLE. Toda vez que los hechos que son objeto de pronunciamiento en este procedimiento ocurrieron en el año dos mil dieciséis, el presente asunto deberá resolverse conforme a las normas previstas en la *LGIPE* y la *LGPP*, al ser la legislación que se encontraba vigente en ese momento.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO.

Como una cuestión previa, es importante precisar que la vista materia del presente pronunciamiento, deriva de la resolución **INE/CG530/2017**, emitida por este *Consejo General* el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión del Informe Anual de Ingresos y Gastos de *MORENA*, correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis.

En la señalada determinación, este Órgano Máximo de Dirección determinó que *MORENA* incumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, y mandató la emisión de la Vista, con el propósito de que, en diverso procedimiento se determinara si, derivado de ello, se vulnera o no, lo previsto en los artículos 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP*, en relación con el numeral 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE* por parte del citado instituto político.

Los razonamientos que sirvieron como base para fundar el sentido de la resolución antes señalada, consignados en la **conclusión 37** de la misma, medularmente consisten en lo siguiente:

“(..)

Conclusión 37

Tareas editoriales

De la verificación al PAT Programa Anual de Trabajo, se localizaron proyectos en el rubro de tareas editoriales; sin embargo, el sujeto obligado omitió presentar los medios de difusión. Los proyectos en comento se detallan a continuación:

CON.	IDENTIFICADOR DEL PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	IMPORTE	REF
1	00002	A3- Periódico “Regeneración” número 9 enero-febrero 2016	\$9,011,290.00	(1)
2	00005	A3- Periódico “Regeneración” número 12 agosto 2016	2,242,400.00	
3	00010	A3- Periódico “Regeneración” número 13 septiembre 2016	2,242,400.00	
4	00012	A3- Periódico “Regeneración” número 14 enero-febrero 2016	2,335,366.79	
5	00011	A3- Periódico “Regeneración” número 15 noviembre-diciembre 2016	1,511,600.00	
		<i>Total</i>	\$17,343,056.79	

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019**

Adicionalmente por lo que corresponde al proyecto señalado con (1) en la columna "REF" del cuadro que antecede no presenta las muestras correspondientes.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante el oficio de errores y omisiones núm. INE/UTF/DA-F/11460/2017, de fecha 4 de julio de 2017.

Fecha de vencimiento del oficio de errores y omisiones: 8 de agosto de 2017.

Con escrito de respuesta: núm. CEN/Finanzas/184/2017 del 8 de agosto de 2017, el sujeto obligado manifestó lo que a la letra se transcribe:

"En los apartados de evidencias de los proyectos de Actividades se encuentran los Kardex de los proyectos identificados con los folios 002, 005, 0010, 0011 y 0012. En ellos se puede apreciar la distribución que se hace a cada uno de los Comités Estatales, los cuales, a su vez, hace la distribución entre militantes, simpatizantes y ciudadanía en general por medio de los enlaces distritales de cada entidad. Dicho mecanismo se ha hecho del conocimiento de la autoridad electoral anteriormente, que es en apego a lo dispuesto en el RF".

*Del análisis a lo manifestado por el partido y de una nueva verificación al SIF, se observó el registro del Kardex, así como las notas de entrada y salida de almacén, mediante los cuales se constató la distribución de los periódicos a las distintas entidades. Adicionalmente adjuntó las muestras correspondientes, por lo tanto, la observación **quedó atendida**.*

De la verificación a la cuenta "Tareas Editoriales" se observó que el sujeto obligado no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante el oficio de errores y omisiones núm. INE/UTF/DA-F/11460/2017, de fecha 4 de julio de 2017.

Fecha de vencimiento del oficio de errores y omisiones: 8 de agosto de 2017.

Con escrito de respuesta: núm. CEN/Finanzas/184/2017 del 8 de agosto de 2017, el sujeto obligado manifestó lo que a la letra se transcribe:

"En el ejercicio 2016, este Instituto Político publicó 5 periódicos Regeneración (Nos. 9, 12, 13, 14 y 15). De la lectura de la citada publicación se puede apreciar que no solo contiene artículos de divulgación, sino también trabajos editoriales a cargo de distinguidas personalidades afines a esta Institución

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019**

Política, por lo cual se da cabal cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 25 de la LGPP, ya que esta no es limitativa respecto a que las publicaciones de divulgación y de carácter teórico se realicen en la misma edición. (Las evidencias se encuentran en los apartados de los proyectos de Actividades Específicas)”.

Del análisis a lo manifestado por el partido y de una nueva verificación al SIF, se observó que presentó gastos por concepto de diseño, impresión y distribución de periódicos, los cuales cumplen con la característica de ediciones de divulgación, por lo tanto, la observación quedó atendida en cuanto a este punto.

Sin embargo, aun y cuando el partido manifiesta que la ley no es limitativa respecto a que las publicaciones de divulgación y de carácter teórico se realicen en la misma edición, es importante mencionar que la Ley General de Partidos Políticos establece en el artículo 25, numeral 1 inciso h), lo siguiente:

*“1. Son obligaciones de los partidos políticos:
(...)
h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.
(...).”*

Derivado de lo anterior queda claro que la normatividad establece que las publicaciones trimestrales de divulgación son distintas a las publicaciones semestrales de carácter teórico, por lo que el partido no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, por tal razón la observación no quedó atendida.

Se le solicita nuevamente presentar lo siguiente:

- *Las aclaraciones que a su derecho convenga*

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199 numeral 1, inciso e), de la LGIPE, 25 numeral 1, inciso h) de la LGPP, 37 numeral 3, 185 numeral 1, inciso a) del RF.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación antes citada fue notificada mediante el oficio de errores y omisiones correspondiente al plazo improrrogable núm. INE/UTF/DA-F/12965/2017, de fecha 29 de agosto de 2017.

Fecha de vencimiento del oficio de errores y omisiones: 5 de septiembre de 2017.

Con escrito de respuesta: núm. CEN/Finanzas/241/2017 del 5 de septiembre de 2017, el sujeto obligado manifestó lo que a la letra se transcribe:

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019**

“En oficio de respuesta CEN/Finanzas/184/2017 este Instituto Político manifestó que los periódicos Regeneración 9, 12, 13, 14 y 15 contienen artículos de divulgación, así como trabajos editoriales por distinguidas personalidades afines a esta Institución. La autoridad electoral señala que la respuesta presentada no es satisfactoria en virtud de lo dispuesto el en (sic) Artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos. Al respecto queda claro que deben ser dos publicaciones separada (sic), no obstante, este instituto Político erogó recursos por concepto de 5 publicaciones que contienen materiales de divulgación y teóricos. No existe incumplimiento a la norma más que en la forma de la presentación de las publicaciones”.

*Del análisis a lo manifestado por el sujeto obligado, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que las publicaciones realizadas durante el periodo sujeto de revisión incumplen con la característica de ser de carácter teórico, debido a que su contenido no se sustenta en una investigación científica; por tal razón al no editar publicación alguna de carácter teórico, la observación **no quedó atendida**.*

En consecuencia, al no editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio 2016, esta autoridad considera que ha lugar a dar vista a la Secretaría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para los efectos legales conducentes.

(...)”

De la citada resolución, se desprende lo siguiente:

- La autoridad electoral estableció que *MORENA* incumplió con su obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciséis.
- A través del oficio de errores y omisiones núm. INE/UTF/DA-F/11460/2017,⁹ de cuatro de julio de dos mil diecisiete, la *UTF* notificó al partido político denunciado la referida observación.
- Mediante escrito CEN/Finanzas/184/2017,¹⁰ de ocho de agosto de dos mil diecisiete, *MORENA* manifestó haber publicado 5 (cinco) números del periódico “*Regeneración*”, y refirió que los mismos no solo contienen artículos de divulgación, sino también trabajos editoriales a cargo de distinguidas personalidades afines a esa Institución Política; además, argumentó que, a su

⁹ Visible a foja 25 del expediente

¹⁰ Visible a foja 25 del expediente

parecer, la ley no prohíbe que las publicaciones de divulgación y de carácter teórico se realicen en la misma edición.

- La autoridad electoral estableció que la *LGPPP* es clara en cuanto a que, deben ser publicaciones diversas, por una parte, las que realicen tareas de divulgación y, por la otra, las que aborden temas de carácter teórico.
- A través del oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-F/12965/17,¹¹ de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, la *UTF*, nuevamente solicitó al partido político denunciado, que presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran.
- Mediante escrito CEN/Finanzas/241/2017,¹² de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, *MORENA* señaló que la autoridad tuvo por no atendida la observación, por considerar que deben ser dos publicaciones separadas; no obstante, a juicio del partido político, no existe incumplimiento a la norma, sino una presentación de las publicaciones de forma distinta a la requerida.
- Finalmente, en la determinación de este Consejo General, se reiteró que la respuesta del partido político fue insatisfactoria, toda vez que las publicaciones incumplen con las características de ser de carácter teórico, debido a que su contenido no se sustenta en una investigación científica.

Los elementos probatorios emitidos por esta autoridad, constituyen documentales públicas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafos 1; 2, y 3 de la *LGPE*, en relación con los artículos 22, párrafo 1, inciso a); y 27, numerales 1 y 2 del *Reglamento de Quejas*, por lo que su valor probatorio es pleno para acreditar lo que en ellos se consigna, en razón de que fueron elaborados por la autoridad competente para tal efecto y en ejercicio pleno de sus funciones.

Por lo que hace a los escritos signados por el Secretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional de *MORENA*, en razón de su origen, revisten el carácter de documentales privadas que, en el particular, hacen prueba plena al coincidir con otros elementos de prueba que obran en el expediente, en el sentido de que el

¹¹ Visible a foja 25 del expediente

¹² Visible a foja 25 del expediente

partido político atendió y desahogó los requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora, con independencia del alcance probatorio que tengan las manifestaciones contenidas en tales documentos; lo anterior, en términos del artículo 462, párrafo 3, de la *LGIFE*.

Ahora bien, el partido político denunciado, al dar contestación al emplazamiento, así como en la etapa de alegatos en el presente procedimiento, refirió lo siguiente:

- Que, tal y como se señaló en su momento en los oficios de respuesta a los diversos requerimientos de la *UTF*, ese instituto político publicó trabajos de divulgación y teóricos realizados por distinguidas personalidades, con lo cual se dio cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25 de la *LGPP*.

Cabe precisar que el partido político denunciado, al comparecer al presente procedimiento, ofreció como pruebas, la presuncional en su doble aspecto legal y humana, así como la instrumental de actuaciones; además, refirió como prueba la “documental”, e insertó en sus escritos cuatro “links” o enlaces de páginas electrónicas, sin que se advierta que haya agregado constancias o solicitado diligencia adicional respecto de tales contenidos.

FIJACIÓN DE LA LITIS

Por lo antes expuesto, en el presente asunto se debe dilucidar si *MORENA*, violentó o no, lo establecido en los artículos 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP*, en relación con el diverso 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*, derivado de incumplir la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio dos mil dieciséis.

MARCO JURÍDICO

Previo a entrar al análisis de la conducta denunciada, se considera necesario transcribir el contenido de los artículos que establecen como obligación para los partidos políticos el *editar una publicación semestral de carácter teórico*.

En este sentido, tenemos que en los artículos 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP* en relación con el diverso 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*, se establece lo siguiente:

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 25

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

...

h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 443

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley:

Como se advierte, la legislación de la materia impone como obligación para los partidos políticos el editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, con el objeto de que dichos institutos políticos cumplan con su finalidad constitucional de coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Ahora bien, con el propósito de esclarecer qué debe entenderse por **publicaciones de carácter teórico**, es necesario precisar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-024/2000, de veintiuno de junio de dos mil, ha establecido el contenido y alcances que deben revestir este tipo de ediciones, a saber:

El carácter "teórico" que determinó el legislador a este tipo de publicaciones, imprime las características propias que el mismo ha de satisfacer, sin que sea menester de conocimientos técnicos especializados o Lineamientos específicos para llegar a

determinar lo que debe entenderse por tal. Así pues, **una publicación que merezca ser calificada de carácter teórico, debe tener sustento en una investigación con rigor científico en el tema de que se trate, ha de estar apoyada no sólo en hechos o apreciaciones de carácter subjetivo de quien lo realice, sino en conceptos doctrinarios básicos que permitan un análisis profundo y objetivo del problema de que se trate, a la par que concluya con la definición de propuestas concretas al caso, y no en una simple opinión, que en razón de quien la externa, viene a constituir tan solo una posición que se adopta ante el mismo. En suma, ha de brindar a quien va dirigido los elementos objetivos necesarios para que pueda por sí mismo conocer una determinada problemática, sus dimensiones y repercusiones, de manera tal que le permitan adoptar una posición propia, coincidente o no con la del editor, como la formación de una conciencia crítica, lo que así colmaría los fines de coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada**, que se han de alcanzar con la actividad que desarrollan la agrupaciones de esta naturaleza, razón por lo cual el legislador no sólo les impuso la obligación de realizar las publicaciones mencionadas, sino que también determinó dotarlas de financiamiento público para ello, tanto como para educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política, según lo estableció en el artículo 35, párrafo 7 de la legislación invocada.

Todo lo anterior se confirma, con la exigencia que la ley impone de llevar a cabo una publicación trimestral, que así permita la elaboración de un trabajo que en rigor pueda tener cierto grado de especialización y profundización en cuanto a su contenido, y que constituya un elemento para fortalecer el desarrollo de la cultura política en los ciudadanos.

El citado fallo dio como origen la emisión de la tesis aislada identificada con la clave CXXIII/2002,¹² consultable bajo el rubro y texto siguiente:

PUBLICACIÓN DE CARÁCTER TEÓRICO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CONTENER. La ley electoral federal no establece puntualmente los requisitos que deben cubrir las publicaciones de carácter teórico, al ser los institutos políticos nacionales formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. En estos términos y para la consecución de los fines impuestos, es que el legislador estimó conveniente establecer la obligación de editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra trimestral de carácter teórico, plasmándolo claramente en el artículo 38, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De esta manera, una publicación que merezca ser calificada de carácter teórica, debe tener sustento en una investigación con rigor científico en el tema de que se trate, y ha de estar apoyada no sólo en hechos o apreciaciones de carácter subjetivo de quien lo realice, sino en conceptos doctrinarios básicos que permitan un análisis profundo y objetivo del problema de que se trate, a la par que concluya con la definición de propuestas concretas al caso, y no en una simple opinión, que en razón de quien la externa, venga a constituir solamente una posición que se adopte ante el mismo. En suma, ha de brindar a quien va dirigido, los elementos objetivos necesarios para que pueda, por sí mismo, conocer una determinada

problemática, sus dimensiones y repercusiones, de manera tal que le permitan adoptar una posición propia, coincidente o no con la del editor, como la formación de una conciencia crítica, lo que así colmaría los fines de coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada, razón por la cual el legislador no sólo impuso la obligación de realizar las publicaciones mencionadas, sino también determinó dotarlas de financiamiento público.

ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

Una vez que se ha precisado el marco jurídico que rige el presente asunto, esta autoridad electoral considera que el presente procedimiento debe declararse **fundado** por las consideraciones que se exponen a continuación:

Como se estableció con anterioridad, este *Consejo General* ordenó la Vista que aquí se resuelve, por la omisión de *MORENA* de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciséis.

En este sentido, debe hacerse notar que *MORENA* esgrimió en su defensa (tanto en el procedimiento de fiscalización como en el que ahora se resuelve) que, en el ejercicio 2016, dicho Instituto Político publicó cinco ediciones del periódico “*Regeneración*” (Números 9, 12, 13, 14 y 15).

Del mismo modo, tanto en el expediente primigenio como en el que aquí se resuelve, la defensa del citado instituto político se basa en la manifestación de que, *de la lectura de las citadas publicaciones se puede apreciar que [el periódico regeneración] no solo contiene artículos de divulgación, sino también trabajos editoriales a cargo de distinguidas personalidades afines a esa Institución Política.*

A partir de ello, el partido político denunciado señaló que, a su parecer, dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 25, numeral 1, inciso h) de la *LGPP*, ya que, a su entender, dicho precepto legal no es limitativo respecto a que las publicaciones de divulgación y de carácter teórico se realicen en la misma edición.

Ahora bien, en la Resolución INE/CG530/2017 —que determinó el inicio del presente procedimiento—, se estableció que la *UTF* corroboró que las publicaciones a las que alude *MORENA* (medio impreso identificado como *Regeneración*), cumplen con la característica de *ediciones de divulgación*, pero no

pueden ser consideradas, a la vez, para tener por cumplida la obligación de *editar una publicación semestral de carácter teórico*.

Ello, pues a juicio de esta autoridad, la norma que contiene la obligación incumplida por el partido político denunciado, sí distingue entre ambas publicaciones, como se advierte en la siguiente transcripción del artículo 25, numeral 1, inciso h) de la LGPP:

Artículo 25.

“1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

*h) Editar por lo menos **una** publicación trimestral de divulgación, y **otra** semestral de carácter teórico.*

(...).”

Como se evidencia, el precepto legal en cita establece el deber de todos los partidos políticos de:

A) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y

B) Editar **otra** semestral de carácter teórico.

Es decir, el legislador estableció dos condiciones bajo las cuales los Partidos Políticos Nacionales deben realizar las publicaciones a que están obligados, a saber: 1) temporalidad y 2) contenido.

Así, tenemos, que deben realizarse dos tipos de publicaciones, sin que las mismas se puedan fusionar, pues las distingue por contenido (de divulgación y teórica) y por temporalidad (trimestral y semestral).

En efecto, la exigencia en la realización de estas actividades, especificadas en forma diversa por su contenido y periodicidad, deja advertir que se trata necesariamente de dos publicaciones distintas, sin posibilidad alguna de conjuntarlas en una sola, pues carecería de razón el que el legislador hubiera

precisado la naturaleza y periodicidad de las referidas publicaciones en los términos en que lo hizo.

Por tanto, atendiendo al contenido de la disposición invocada, los Partidos Políticos Nacionales tienen la obligación de editar al menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico, sin que exista fundamento legal alguno que permita fusionarlas, en los términos pretendidos por el denunciado.

Es decir, si bien la ley comicial nacional no establece puntualmente los requisitos en cuanto al contenido que deben cubrir este tipo de publicaciones, lo cierto es que los términos en que deben ser publicados sí se encuentran contemplados por la normatividad de la materia, es decir, al menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.

En estos términos y para la consecución de los fines impuestos, es que el legislador estimó conveniente establecer la obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico, plasmándolo así claramente en el artículo 25, párrafo 1, inciso h) de la *LGPP*.

De lo anterior, queda claro que la normatividad establece que las publicaciones trimestrales de divulgación son distintas a las publicaciones semestrales de carácter teórico, por lo que, se insiste, resulta evidente que el partido no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico.

Ello, pues si bien se encuentra acreditado en autos que *MORENA* publicó cinco ediciones del periódico “Regeneración” (Números 9, 12, 13, 14 y 15), ello no es óbice para considerar que cumplió con la obligación prevista en la normatividad de la materia, de realizar una publicación de carácter teórico, pues como se ha referido, el contenido del periódico en mención cumple únicamente con el supuesto de divulgación, más no así, del teórico.

Por tanto, los argumentos del partido político denunciado, en el sentido de que el periódico “*Regeneración*” (del que, en el ejercicio dos mil dieciséis publicó sus ediciones números 9, 12, 13, 14 y 15) incluye tanto artículos de divulgación, como

trabajos editoriales de distinguidas personalidades afines a ese instituto político y que, se trata solamente de una forma distinta de presentar las publicaciones, no pueden tenerse por válidos.

Esto, porque como ya se señaló, la obligación legal establece con nitidez que, debe tratarse de publicaciones distintas, lo que en el caso no acontece.

A mayor abundamiento, cabe mencionar que, como ya se dijo en el apartado de marco jurídico de la presente Resolución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-024/2000, de veintiuno de junio de dos mil, realizó un estudio en el que definió, de manera pormenorizada, las diferencias existentes entre las publicaciones de divulgación y las teóricas, previstas en el artículo 38, párrafo 1, inciso h) del entonces Código Comicial federal y que son retomadas en el artículo 25, párrafo 1, inciso h) de la *LGPP*, así como las características que debían revestir las ediciones teóricas, en los términos siguientes:

“ ...

La exigencia en la realización de estas actividades, especificadas en forma diversa por su contenido y periodicidad, deja advertir que se trata necesariamente de dos publicaciones distintas, sin posibilidad alguna de conjuntarlas en una sola, pues carecería de razón el que el legislador hubiera precisado la naturaleza y periodicidad de las referidas publicaciones en los términos en que lo hizo.

En efecto, atendiendo al contenido de la disposición invocada, las agrupaciones políticas tienen la obligación de editar una publicación mensual de divulgación, y otra trimestral de carácter teórico, sin que exista fundamento legal alguno que permita, en los términos pretendidos por la recurrente, conjuntar ambas publicaciones en una sola, toda vez que su exigencia en forma diversa por cuanto a su contenido y periodicidad, permite advertir que se trata de dos publicaciones diferentes.

Si bien la ley electoral federal no establece puntualmente los requisitos que debe cubrir este tipo de publicaciones, la obligación de mérito se sustenta en la naturaleza misma de las propias agrupaciones políticas y en el carácter "teórico" que deben tener.

Conforme lo establece el artículo 33 de la ley en comento, las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. En estos términos y para la consecución de los fines impuestos, es que el legislador estimó conveniente establecer la obligación de editar por lo menos una

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019**

publicación mensual de divulgación, y otra trimestral de carácter teórico, plasmándolo así claramente en el artículo 38 antes mencionado.

Los "boletines de prensa" correspondientes al año de mil novecientos noventa y ocho, exhibidos como prueba por la agrupación apelante, satisfacen plenamente el primer supuesto, en tanto que con independencia de contener breves notas de información, externan la postura de la agrupación respecto de diversos temas de índole político-social como los que cita, materializando así el propósito de divulgación referido en el primer supuesto.

Sin embargo, tratándose del segundo supuesto, cuya omisión fue la que generó la sanción que ahora se revisa, en concepto de este tribunal no se surte, pues al margen de no existir disposición legal alguna que autorice editar una sola publicación que conjunte ambos supuestos, cabe decir que la edición de una publicación trimestral de carácter teórico, tiene su justificante, como ya se razonó, en la obligación inmanente de las agrupaciones políticas de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, lo cual sólo puede lograrse mediante la distribución de un número aceptable de ejemplares respecto de un mismo documento, con el ánimo de llevar al conocimiento general diversas posiciones doctrinales respecto de un problema de diversa índole, bien sea de orden político, jurídico, social, económico, etcétera.

El carácter "teórico" que determinó el legislador a este tipo de publicaciones, imprime las características propias que el mismo ha de satisfacer, sin que sea menester de conocimientos técnicos especializados o Lineamientos específicos para llegar a determinar lo que debe entenderse por tal. Así pues, una publicación que merezca ser calificada de carácter teórico, debe tener sustento en una investigación con rigor científico en el tema de que se trate, ha de estar apoyada no sólo en hechos o apreciaciones de carácter subjetivo de quien lo realice, sino en conceptos doctrinarios básicos que permitan un análisis profundo y objetivo del problema de que se trate, a la par que concluya con la definición de propuestas concretas al caso, y no en una simple opinión, que en razón de quien la externa, viene a constituir tan solo una posición que se adopta ante el mismo. En suma, ha de brindar a quien va dirigido los elementos objetivos necesarios para que pueda por sí mismo conocer una determinada problemática, sus dimensiones y repercusiones, de manera tal que le permitan adoptar una posición propia, coincidente o no con la del editor, como la formación de una conciencia crítica, lo que así colmaría los fines de coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada, que se han de alcanzar con la actividad que desarrollan la agrupaciones de esta naturaleza, razón por lo cual el legislador no sólo les impuso la obligación de realizar las publicaciones mencionadas, sino que también determinó dotarlas de financiamiento público para ello, tanto como para educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política, según lo estableció en el artículo 35, párrafo 7 de la legislación invocada.

Todo lo anterior se confirma, con la exigencia que la ley impone de llevar a cabo una publicación trimestral, que así permita la elaboración de un trabajo que en rigor pueda tener cierto grado de especialización y profundización en cuanto a su contenido, y que constituya un elemento para fortalecer el desarrollo de la cultura política en los ciudadanos.

...”

Cabe mencionar que si bien la citada resolución del máximo órgano jurisdiccional en la materia, en el caso que en ese entonces se le puso bajo su conocimiento, se trataba del incumplimiento por parte de una organización política y no propiamente de un partido político a dicha obligación, como acontece en el caso que hoy se resuelve, lo destacable de esta disposición jurisdiccional consiste en la definición que desde aquél tiempo se ha asumido sobre las características y diferencias que existen entre las publicaciones de carácter de divulgación y las relativas a ediciones teóricas.

Tan es así que, como se expuso anteriormente, dicho criterio dio lugar a la emisión de la tesis relevante número CXXIII/2002 de rubro **PUBLICACIÓN DE CARÁCTER TEÓRICO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CONTENER**, en cuyo texto **incluye a los partidos políticos**.

Con base en lo anterior, se considera necesario reiterar que la normativa electoral sí establece para los partidos políticos la obligación de realizar publicaciones a las cuales la ley se refiere como de “carácter teórico”, mismas que deben reunir las características enunciadas en párrafos precedentes.

De igual manera debe señalarse que, la defensa de MORENA en el asunto que aquí se resuelve, se limitó a la manifestación de que, en el medio impreso Regeneración se incluyeron publicaciones de *distinguidas personalidades* [argumento que había hecho valer también en el procedimiento fiscalizador), sin aportar elementos novedosos y suficientes para arribar a conclusión distinta al incumplimiento ya decretado e incluso sin establecer las razones por las que, a su juicio, la inclusión de contenidos aportados por tales *personalidades* deberían conducir a esta autoridad a la conclusión de que, el citado medio impreso es una publicación de divulgación y de carácter teórico a la vez.

Por lo expuesto, y tomando en consideración que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, en las que se incluyen aquellas que formaron parte del procedimiento en materia de fiscalización llevado a cabo por la Unidad Técnica

del mismo nombre, no se advierte que el citado instituto político haya dado cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP*, es que se estima fundado el presente procedimiento, puesto que, como se ha analizado, el hoy denunciado no acreditó haber realizado una publicación de carácter teórico durante el ejercicio de dos mil dieciséis.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que *MORENA* violó lo dispuesto en el citado artículo 25, párrafo 1, inciso h) de la *LGPP*, en detrimento de la obligación de promover la cultura política y democrática de nuestra sociedad, donde se comprenden entre otras cosas, diversos valores que el sistema cultural establece mediante el consenso, la comunicación y la participación ciudadana en asuntos de la vida pública, y sin los cuales no sería posible la existencia y estabilidad de un orden social.

CUARTO. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. Una vez que ha quedado determinada la falta cometida por *MORENA*, corresponde determinar el tipo de sanción a imponer, para lo cual, se atenderá lo dispuesto en el artículo 458, numeral 5 de la *LGIPE*, en la que se establecen las *circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa*, así como lo previsto en el precepto 456, párrafo 1, inciso a) del ordenamiento legal en cita, que prevé las *sanciones aplicables a los partidos políticos*.

Ahora bien, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que respecto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un Partido Político Nacional por la comisión de alguna irregularidad, se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta.

I.- Así, para **calificar** debidamente la falta, se debe valorar:

- Tipo de infracción
- Bien jurídico tutelado
- Singularidad y pluralidad de la falta
- Circunstancias de tiempo, modo y lugar
- Comisión dolosa o culposa de la falta
- Condiciones externas (contexto fáctico)

El tipo de infracción

TIPO DE INFRACCIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA CONDUCTA	DISPOSICIONES JURÍDICAS INFRINGIDAS
Omisión	La omisión de editar la publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio del año dos mil dieciséis.	Artículos 25, párrafo 1, inciso h), de la <i>LGPP</i> en relación con lo previsto en el artículo 443, párrafo 1, inciso a) de la <i>LGIPE</i> .

El bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)

Las disposiciones aludidas en el apartado anterior, tienden a hacer efectivo que los partidos políticos cumplan la función de contribuir en la formación de una opinión pública mejor informada y el fomento a la cultura democrática.

En el caso, tales dispositivos se conculcaron con el actuar de *MORENA*, derivado del incumplimiento de la obligación de editar una publicación de carácter teórico cada semestre (durante el ejercicio 2016) por ello, se procede a imponer la sanción correspondiente.

La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Al respecto, cabe señalar que al haberse acreditado la violación a lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP* en relación con lo previsto en el artículo 443, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, por parte de *MORENA*, consistente en el incumplimiento de la obligación de editar una publicación de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciséis, esta autoridad electoral federal estima que en el presente asunto se actualiza una sola infracción, es decir, sólo colma un supuesto jurídico.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

- A) Modo.** En el caso a estudio, lo es el incumplimiento de la obligación de editar una publicación de carácter teórico cada semestre, por parte de *MORENA*.

- B) Tiempo.** De conformidad con las constancias que obran en autos, esta autoridad tiene por acreditado el incumplimiento por parte de *MORENA* de la multicitada obligación **durante el ejercicio del año dos mil dieciséis.**

- C) Lugar.** En la especie, dicha circunstancia aconteció a nivel nacional, dado de que se trata de un partido político con representación en dicho ámbito geográfico.

Comisión dolosa o culposa de la falta

Se considera que en el caso no existió por parte de *MORENA*, la intención de infringir lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso h) de la *LGPP* ya que se encuentra acreditado en autos que, durante el ejercicio 2016, el partido publicó diversas ediciones de su medio impreso “Regeneración”, sin embargo, ello no cumplió con lo establecido por la normatividad electoral en cita.

Lo anterior es así, ya que los partidos políticos como el denunciado, tienen conocimiento de las obligaciones que la ley les establece por lo que *MORENA* debía realizar la publicación multicitada en la presente Resolución, y pese a ello, incumplió con la edición de una publicación de carácter teórico cada semestre.

Las condiciones externas (contexto fáctico)

En este apartado, resulta atinente precisar que la conducta desplegada por *MORENA*, consistente en una omisión consumada durante el año dos mil dieciséis.

En tal virtud, toda vez que la finalidad del legislador es garantizar el cumplimiento de los preceptos contenidos en la normatividad electoral, se tiene por acreditada la conducta atribuida al partido denunciado.

II.- Una vez sentadas las anteriores consideraciones, y **a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, se procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Reincidencia
- Calificación de la gravedad de la infracción
- Sanción a imponer
- Condiciones socioeconómicas
- Impacto en las actividades del infractor

Reincidencia

Por cuanto a la **reincidencia** en que pudo haber incurrido el partido político al que se le determina la sanción, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

De conformidad con lo previsto por el artículo 458, párrafo 6 de la *LGIFE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere la Legislación Electoral, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Al respecto, la *Sala Superior* ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo sancionador, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y,
3. Que en ejercicios anteriores el infractor **haya sido sancionado por esa infracción mediante Resolución o sentencia firme**.

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por la Sala Superior, a través de la Jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**¹³

De lo expuesto, se advierte que un infractor es reincidente siempre que habiendo sido declarado responsable de una infracción por resolución ejecutoria, vuelva a cometer una falta de similar naturaleza a aquella por la que fue sancionado con anterioridad.

En ese tenor, la reincidencia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se actualiza, cuando el infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme, incurre nuevamente en la comisión de la misma falta.

En este sentido, debe precisarse que en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace a *MORENA*, pues en los archivos de este Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese ente político por faltas como la que se sanciona por esta vía, que se hayan dictado con anterioridad a los hechos materia de las presentes denuncias.

La calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la conducta desplegada por *MORENA* debe calificarse con una **gravedad levísima**,¹⁴ al haberse incumplido la multicitada obligación de editar una publicación de carácter teórico en un semestre, en atención a los siguientes argumentos:

a) Si bien la trascendencia de la norma o bien jurídico protegido en este caso, es la actuación dentro de los límites legales del partido político considerándose de esencial importancia para el buen funcionamiento del sistema electoral en nuestro país, lo cierto es que la conducta realizada por el denunciado no afecta de manera

¹³ Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>.

¹⁴ Criterio sostenido en caso similar por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la resolución CG184/2016, de seis de abril de dos mil dieciséis, respecto del procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave UT/SCG/Q/CG/53/PEF/68/2015.

grave el buen funcionamiento del sistema, ya que la falta en la que incurre consistió en la omisión de editar la publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciséis.

b) Los efectos producidos con la infracción se pueden considerar leves, debido a que se advierte que si bien presentó diversas publicaciones a la Unidad Fiscalizadora, lo cierto es que las mismas incumplen con la característica de ser de carácter teórico, debido a que su contenido no se sustenta en una investigación científica, de ahí que se considere que el partido de mérito no actuó apegado a derecho.

c) Por tanto, aunque la conducta infringe los objetivos buscados por el legislador al ponderar la obligación que tienen los partidos políticos de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, con la finalidad de promover la cultura política y democrática de nuestra sociedad, tal omisión debe estimarse como un descuido, ya que si bien realizó la publicación de diversas ediciones de su periódico “Regeneración”, ello no es suficiente para considerar que cumplió con la obligación prevista en la normatividad de la materia, ya que dichas publicaciones no cumplen con la característica de ser de carácter teórico.

Sanción a imponer

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, determinar si es conducente transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

Así, el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIFE*, prevé el catálogo de sanciones a imponer a los partidos políticos, mismas que pueden consistir en amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México (ahora calculado en UMAS); reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda;

interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral y, en casos de graves y reiteradas conductas violatorias a la *Constitución* y la *LGIPE*, la cancelación de su registro como partido político.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE* establece que, para la individualización de las sanciones, esta autoridad electoral nacional deberá tomar en cuenta, **entre otras** cuestiones, la gravedad de la conducta; la necesidad de suprimir prácticas que afecten el bien jurídico tutelado por la norma transgredida, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; la reincidencia en que, en su caso, haya incurrido el infractor; y, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio involucrado en la conducta, en caso que esta sea de contenido patrimonial.

Así, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de este precepto, a la luz también de lo establecido en los artículos 22 de la *Constitución*, el cual previene que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado; y con el criterio sostenido por la Sala Superior a través de la Tesis **XLV/2002**, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, conduce a estimar que si bien este *Consejo General* no puede soslayar el análisis de los elementos precisados en el párrafo que antecede, **éstos no son los únicos parámetros que pueden formar su convicción en torno al *quántum* de la sanción que corresponda a una infracción e infractor en particular.**

En efecto, reconociendo el derecho fundamental de acceso a una justicia completa a que se refiere el artículo 17 de la Ley Suprema, este *Consejo General*, como órgano encargado de imponer sanciones (equivalentes a la *pena* a que se refiere el artículo 22 constitucional, entendida como expresión del *ius puniendi* que asiste al estado) **está compelido a ponderar, casuísticamente, todas las circunstancias relevantes que converjan en un caso determinado**, partiendo del mínimo establecido en el artículo 458 de la *LGIPE*, que como antes quedó dicho, constituye la base insoslayable para individualizar una sanción.

Esto es, el *INE*, en estricto acatamiento del principio de legalidad, **está obligado** al análisis de cada uno de los elementos expresamente ordenados en la *LGIPE*, en todos los casos que sean sometidos a su conocimiento; sin embargo, la disposición señalada no puede ser interpretada de modo restrictivo, para concluir que dicho catálogo constituye un límite al discernimiento de la autoridad al momento de decidir la sanción que se debe imponer en un caso particular, pues ello conduciría a soslayar el vocablo “entre otras”, inserta en artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, y la tesis antes señalada y consecuentemente, a no administrar una justicia **completa**, contrariamente a lo previsto por la Norma Fundamental.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, para que, en un escenario ideal, el estado no necesite ejercer de nueva cuenta el derecho a sancionar que le asiste, pues el bien jurídico tutelado por cada precepto que lo integra, permanecería intocado.

Ahora bien, cabe precisar que existen cuatro modalidades de gravedad atendiendo al tipo de infracción, las cuales, dependiendo de la intensidad de la gravedad, equivalen a imponer una sanción mayor o menor, según sea el caso, conforme al catálogo establecido en la *LGIPE*.

En este sentido, y toda vez que la conducta ha sido calificada con **gravedad levisima** es que se justifica la imposición de la sanción prevista en la **fracción I** (artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*), consistente en una **amonestación pública**,¹⁵ pues tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que las previstas en las fracciones II a la V, serían excesivas de acuerdo con el análisis de los elementos objetivos.

¹⁵ Similar criterio sostuvo este *Consejo General* en las resoluciones INE/CG910/2015 e INE/CG184/2016, de treinta de octubre de dos mil quince y seis de abril de dos mil dieciséis, respecto de los procedimientos sancionadores ordinarios identificados con las claves UT/SCG/Q/CG/52/PEF/67/2015 y UT/SCG/Q/CG/53/PEF/68/2015.

El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico derivado de la infracción

Se estima que, respecto de la infracción cometida por *MORENA*, aun cuando causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no se cuenta con elementos objetivos para cuantificar el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico ocasionado con motivo de la infracción.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por las razones y fundamentos expuestos se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario iniciado en contra de *MORENA*, en términos de lo expuesto en el Considerando **TERCERO**, de la presente Resolución.

SEGUNDO. Conforme a lo precisado en el Considerando **CUARTO**, se impone a *MORENA* una **Amonestación Pública**, al haber infringido el artículo 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP* en relación con el numeral 443, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, exhortándolo a que en lo sucesivo se abstenga de infringir la normativa electoral.

TERCERO. La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁶Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL**", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: "**TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**"

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CG/126/2019**

CUARTO. Publíquese la presente determinación en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de hacer efectiva la sanción impuesta al partido político denunciado, una vez que la misma haya causado estado.

Notifíquese: en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral a MORENA; y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

En su oportunidad, archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 20 de noviembre de 2019, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**